

Das parlamentarische Regierungssystem Mecklenburg-Schwerins unter der Weimarer Reichsverfassung

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
durch die Juristische Fakultät
der Universität Rostock

vorgelegt von
Carina Freitag
aus Wiepkenhagen

Verteidigungsdatum: 11. März 2010

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang März, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Verfassungsgeschichte an der Juristischen Fakultät der Universität Rostock

Zweitgutachter: PD Dr. Klaus Richter, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Arbeitsrecht und Rechtsgeschichte (Vertretung) an der Juristischen Fakultät der
Universität Rostock

Inhalt

A. Einleitung	1
B. Einzelheiten zum Begriff „parlamentarische Regierung“	6
I. Theoretisches Verständnis des Begriffs „parlamentarische Regierung“ im deutschen Staatsrecht vor 1918	6
1. Verfassungsrechtliche und politische Ausgangslage	8
a) Die Reichsverfassung als Hindernis	8
b) Erfolgreiche Versuche in Richtung parlamentarische Regierung	11
c) Der interfraktionelle Ausschuss als Vorform parlamentarischer Regierung	14
2. Die Standpunkte in der Staatsrechtswissenschaft	16
a) Von der Mitte des 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg	16
b) 1914 bis 1918	22
c) Föderalistische Bedenken und Sorge um die Hegemonie	24
d) Die Theorie Max Webers	28
e) Robert Redslob: echte und unechte parlamentarische Regierung	29
3. Zwischenergebnis	32
II. Die Weimarer Reichsverfassung als Verwirklichung parlamentarischer Regierung	36
1. Entwürfe zur Reichsverfassung	36
2. Das Verfassungswerk von Weimar	41
3. Die Staatsrechtswissenschaft der Weimarer Zeit	42
a) Weimarer Reichsverfassung verwirklicht parlamentarische Regierungsweise	42
b) Mangelnde Bereitschaft zur Übernahme von Regierungsverantwortung	43
C. Die ungeklärte Verfassungsfrage in Mecklenburg-Schwerin	47
I. Der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich von 1755	47
1. Anlass für die Einführung des Erbvergleichs	47
2. Inhalt des Erbvergleichs	48
3. Freienwalder Schiedsspruch	50
a) Inhalte des neuen Staatsgrundgesetzes	50
b) Wiedereinführung des Erbvergleichs	51
4. Erbvergleich zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr zeitgemäß	51
II. Die Reformbestrebungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts	53

II

1. Neue Verfassungsverhandlungen durch Großherzog Friedrich Franz IV.	53
2. Ablehnung der Ritterschaft führt zu neuen Verfassungsverhandlungen	57
3. Folgejahre 1909 bis 1913 bringen keine Einigung	57
4. Idee der Oktroyierung einer neuen Verfassung	60
III. Ausbruch des Ersten Weltkrieges	62
D. Mecklenburg-Schwerin nach der Novemberrevolution	65
I. Erster frei gewählter Landtag: Verfassungsgebender Landtag	65
II. Die Arbeit und die Absichten des verfassungsgebenden Landtages	68
1. Schweizerische Verfassung und Verfassung der USA als Vorbild	68
2. Souveränität des Landtages als „Kernpunkt der Demokratie“	69
3. Rechte Kräfte fordern einen vom Volk zu wählenden Präsidenten	70
III. Das Verhältnis von Landtag und Regierung gemäß der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin	74
1. Der Landtag als einziges Repräsentativorgan	76
2. Das Wahlrecht	76
3. Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen	77
4. Die Befugnisse des Landtages	77
a) Gesetzgebung	77
(1) Gesetzgebungsbefugnis des Landtages	77
(2) Das Notverordnungsrecht der Exekutive	78
b) Bestellung der Regierung	81
c) Kontrolle/ Überwachung der Regierung	84
5. Die Stellung der Regierung gemäß der Verfassung	86
6. Zwischenergebnis: Verfassung gewährleistet keine Regierungsstabilität	88
IV. Die Verfassungswirklichkeit	88
1. Der Kapp-Lüttwitz-Putsch	88
2. Der erste Landtag von Juli 1920 bis April 1921: Frühes Aus mangels Handlungsfähigkeit der Regierungen	91
a) Stimmverluste bei den Sozialdemokraten und Demokraten	91
b) Schwierigkeiten bei der Bildung einer tragfähigen Regierung	92
c) Eine Minderheitsregierung aus Volkspartei und Deutschnationalen unter Reincke-Bloch entsteht	93
d) Die Schwächen dieser Rechtsregierung	94

III

e) Eine Regierungskrise wird zunächst noch abgewendet	96
f) Der Rücktritt der Regierung	100
g) Neuwahl des Ministeriums führt erneut zu einer Minderheitsregierung	102
h) Die Selbstauflösung des Landtages	103
3. Der zweite Landtag von April 1921 bis März 1924: Die Große Koalition	
1921/1922	104
a) Keine Veränderung der Zusammensetzung	104
b) Differenzen bei den Koalitionsverhandlungen	105
c) Die Große Koalition unter Stelling	109
d) Landtagsmehrheit steht hinter der Regierung	113
e) Der Rücktritt von Reincke-Bloch und Brückner	116
f) Koalition aus Sozialdemokraten, Demokraten und Dorfbund	118
4. Der dritte Landtag von März 1924 bis Juli 1926: Und wieder eine Minderheitsregierung	119
a) Bildung einer Minderheitsregierung aus Volkspartei und Deutschnationalen unter von Brandenstein	119
b) Deutschvölkische lehnen Beteiligung an der Regierung ab	122
c) Erstes Misstrauen der Deutschvölkischen	124
d) Unterstützung der Regierung	127
e) Der Rücktritt der Regierung	132
f) Der Landtag löst sich erneut auf	134
5. Der vierte Landtag von Juli 1926 bis April 1927: Regierung mit Haushaltsgesetz in der Minderheit	134
a) Bildung einer Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Demokraten unter Schroeder	134
b) Ablehnende Haltung der Kommunisten gegenüber den Demokraten	136
c) Haushaltsgesetz gelangt nicht durch den Landtag	138
d) Erneute Landtagsauflösung	139
6. Der fünfte Landtag von April 1927 bis Juli 1929: Minderheitsregierung hat Abgeordnetenmehrheit hinter sich	141
a) Keine Veränderung der Zusammensetzung	141
b) Schroeder bleibt im Amt	142
c) Keine Verpflichtung zum Rücktritt der Regierung	143
d) Weiter ablehnende Haltung der Kommunisten	145

IV

e) Regierung sucht anderweitig Unterstützung	145
f) Der Landtag beschließt erneut vorzeitige Auflösung	148
7. Der sechste Landtag von Juli 1929 bis Juli 1932: NSDAP im Landtag	149
a) Bildung einer Rechtsregierung unter Eschenburg	149
b) Unterstützung der Regierung durch Nationalsozialisten und Bauernpartei	151
c) Notverordnungen	152
d) Regierung bleibt bis zum Ablauf der Legislaturperiode im Amt	153
8. Der siebte Landtag von Juli 1932 bis April 1933: Arbeitsfähige Mehrheits- regierung	154
a) Mehrheitsregierung der Nationalsozialisten unter Granzow	154
b) Endlich eine arbeitsfähige Mehrheitsregierung – aber um welchen Preis	155
c) Keine Einzigartigkeit der mecklenburg-schwerinschen Verhältnisse	158
 E. Zusammenfassung und Ergebnis	 161
 Anhang 1: Tabellarische Übersicht zu den Regierungen von Mecklenburg-Schwerin 1920-1933	 177
 Anhang 2: Die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 (Auszug)	 179

Literaturverzeichnis

- Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis in 4. Bearbeitung, Neudruck der 14. Auflage Berlin 1933, Aalen 1987
- Anschütz, Gerhard: Parlament und Regierung im Deutschen Reich, Berlin 1918
- Anschütz, Gerhard: Georg Meyers Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, Leipzig 1919
- Anschütz, Gerhard: Die kommende Reichsverfassung, Deutsche Juristen Zeitung (DJZ) 24 (1919), Sp. 113 f.
- Apelt, Willibalt: Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Auflage, München, Berlin 1964
- Badura, Peter: Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München 1996
- Badura, Peter: Die parlamentarische Demokratie, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Auflage, Heidelberg 1995
- Ballerstaedt, Franz: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, Rostock 1933
- Behrens, Beate: Mit Hitler zur Macht, Aufstieg des Nationalsozialismus in Mecklenburg und Lübeck 1922-1933, Rostock 1998
- Bermbach, Udo: Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland: der Interfraktionelle Ausschuß 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung, Köln 1967

- von Beyme, Klaus: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970
- Bley, Herrmannfried: Was verbarg sich hinter 1920?, Norddeutscher Leuchtturm vom 19. April 1968, Nr. 779, Wochenendbeilage der Norddeutschen Zeitung
- Brückner: Mecklenburg, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR) 1 (1907), S. 362 f.
- Brückner: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1908, JöR 3 (1909), S. 493 f.
- Brückner: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1910 bis 1911, JöR 6 (1912), S. 274 f.
- Brückner: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1912 und 1913, JöR 8 (1914), S. 220 f.
- Brückner: Die mecklenburgische Verfassungsfrage seit 1913, JöR 9 (1920), S. 218 f.
- Delbrück, Hans: Regierung und Volkswille: eine akademische Vorlesung, Berlin 1914
- Eschenburg, Theodor: Die improvisierte Demokratie: gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik, München 1963
- Friedrich, Manfred: Plan des Regierungssystems für die deutsche Republik. Zur Lehre vom „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus: Robert Redslob und Hugo Preuß, in: Detlef Lehnert und Christoph Müller (Hg.), Vom Untertanenverband zur Bürgergenossenschaft: Symposium zum 75. Todestag von Hugo Preuß am 9. Oktober 2000, Baden-Baden 2003, S. 189 f.

VII

- von Gerlach, Hellmuth: Das Parlament, Frankfurt am Main 1907 (Die Gesellschaft, Band 17)
- Glum, Friedrich: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, München und Berlin 1950
- Gmelin, Hans: Zur Frage der Einführung parlamentarischer Regierung im Reiche, Zeitschrift für Politik (ZfP) 11 (1919), S. 294 f.
- Grosser, Dieter: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie; Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches, Den Haag 1970, S. 138 f. (Studien zur Regierungslehre und internationalen Politik, Band 1)
- Gusy, Christoph: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997
- Hamann, Manfred: Das staatliche Werden Mecklenburgs, Köln 1962
- Hasbach, Wilhelm: Die parlamentarische Kabinettsregierung, Stuttgart 1919
- Hatschek, Julius: Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage, Teil 2: Das Recht der modernen Demokratie, Leipzig 1909
- Heck, Uwe: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, Rostock 1997
- Hermens,
Ferdinand Aloys: Verfassungslehre, 2. Auflage, Köln 1968 (Demokratie und Frieden, Band 7)
- Hintze, Otto: Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, in: Gerhard Oestreich (Hg.), Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, 3. Auflage, Göttingen 1870, S. 359 f.

VIII

- Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VI: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart 1981
- Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Stuttgart 1984
- Inachin, Kyra T.: Durchbruch zur Moderne. Die Landtage von Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Pommern während der Weimarer Republik, Bremen 2004
- Jellinek, Georg: Regierung und Parlament, Geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses, Leipzig 1909, S. 1 f. (Regierung und Parlament in Deutschland, Band 1)
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1922
- John, Anke: Die Entwicklung der beiden mecklenburgischen Staaten im Spannungsfeld von Landesgrundgesetzlichem Erbvergleich und Bundes- bzw. Reichsverfassung vom Norddeutschen Bund bis zur Weimarer Republik, Rostock 1997
- John, Anke: Land der Erbweisheit, Mecklenburg zwischen zwei Revolutionen 1848-1918, Schwerin 1997
- Karge, Wolf;
Münch, Ernst;
Schmied, Hartmut: Die Geschichte Mecklenburgs, Rostock 1993
- Karge, Wolf: Mecklenburg zwischen liberalen Verfassungsbemühungen und ritterschaftlichem Beharren. Ansätze zu einer Verfassungsreform in den Großherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, in: Modernisierung und Freiheit, Schwerin 1995, S. 708 f.

- Kasten, Bernd: Deutschnationale Führungsschichten und der Aufstieg der NSDAP in Mecklenburg-Schwerin 1930-1933, Mecklenburgische Jahrbücher, Schwerin, Band 115 (2000), S. 233 f.
- Kasten, Bernd: Die Regierung Schröder auf der Suche nach einer parlamentarischen Mehrheit in Mecklenburg-Schwerin 1926-1929: Vom „Hüten einer Flohherde“, Mecklenburgische Jahrbücher, Schwerin, Band 110 (1995), S. 155 f.
- Kaufmann, Erich: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, Berlin 1917
- Kaufmann, Erich: Die Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, Berlin 1919
- Kim, Baik-Yu: Regierungskrisen und verfassungsrechtliche Lösungsansätze, Baden-Baden 1993
- Koch, Heinz: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Rostock 1992, S. 11 f.
- Koch, Heinz: Der Sturz der Monarchie in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock, 32. Jahrgang 1983, Gesellschaftswissenschaftliche Reihe Heft 7, S. 19.
- Koch, Heinz: Der mecklenburg-schwerinsche verfassungsgebende Landtag 1919/1920, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock, 33. Jahrgang 1984, Gesellschaftswissenschaftliche Reihe Heft 8, S. 51.
- Koch, Heinz: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin unter den Einwirkungen der Novemberrevolution 1918/19. Erweiterte Fassung des Vortrags auf dem akademischen Festakt

der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock am 26. November 1986,
in: Rostocker Universitätsreden, 1986/2.

- Koch, Heinz: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918 und die Verwaltung des Landes während der Weimarer Republik, Jahrbuch für Regionalgeschichte, Band 15, Stuttgart 1988, S. 219 f.
- Koellreutter, Otto: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 19, Tübingen 1921
- Kretschmann: Der Ausgang der mecklenburg-strelitzschen Dynastie, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 41 (1921), S. 129 f.
- Langfeld, Adolf: Mein Leben, 2. Auflage, Schwerin 1930
- Lechler, Frank: Parlamentsherrschaft und Regierungsstabilität, Die Entstehung staatsorganisatorischer Vorschriften in den Verfassungen von Baden, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Sachsen und Württemberg 1918-1920, Frankfurt am Main [u. a.] 2002
- Lehnert, Detlef: Pluralismus als Verfassungs- und Gesellschaftsmodell: zur politischen Kultur in der Weimarer Republik, Opladen 1993
- Lehnert, Detlef: Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft: politisches Denken, öffentliches Recht und Geschichtsdeutungen bei Hugo Preuß; Beiträge zur demokratischen Institutionslehre in Deutschland, Baden-Baden 1998
- Lepsius, M. Rainer: Parteiensystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Gerhard A. Ritter (Hg.), Deutsche Parteien vor 1918, Köln 1973, S. 63 f.

- Link, Werner: Demokratische Staatsordnung und außenpolitische Orientierung, Die Einstellung zu den USA als Problem der deutschen Politik im 20. Jahrhundert, in: Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Düsseldorf 1981, S. 67
- Mayer, Otto: Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, AöR 18 (1903), S. 337 f.
- März, Wolfgang: „...nach rückwärts als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre“ Eine verfassungsgeschichtliche Miniatur zum Recht des Ausnahmezustands im Bundesstaat der Weimarer Republik, in: Jürgen Heideking u. a. (Hg.), Wege in die Zeitgeschichte, Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, Berlin 1989, S. 101 f.
- Menger,
Christian-Friedrich: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Eine Einführung in die Grundlagen, 7. Auflage, Heidelberg 1990
- Meyn, Karl-Ulrich Destruktives und konstruktives Misstrauensvotum – von der schwachen Reichsregierung zum starken Bundeskanzler?, in: Eberhard Eichenhofer (Hg.), 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, Tübingen 1999, S. 71 f.
- von Mohl, Robert: Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel, politische Briefe geschrieben 1850, in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Band 1 (1860), Tübingen
- Mommsen, Wolfgang J.: Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, 2. Auflage, Tübingen 1974
- Mommsen, Hans: Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar 1918-1933, 2. Auflage, Ullstein Verlag 2004

- Mrotzek, Fred: Die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920, in: Jubiläumsjahre – Historische Erinnerung – Historische Forschungen, Rostock 1999, S. 77 f.
- Neumann, Sigmund: Die Parteien der Weimarer Republik, 4. Auflage, Stuttgart [u. a.] 1977
- Nicholas, Suzanne: Parlamentarische Repräsentanz oder Ständevertretung? – Der Verfassungskampf in Mecklenburg 1908-1918, in: Modernisierung und Freiheit, Schwerin 1995, S. 722 f.
- Nipperdey, Thomas: Grundprobleme der deutschen Parteigeschichte im 19. Jahrhundert, in: Gerhard A. Ritter (Hg.), Deutsche Parteien vor 1918, Köln 1973, S. 32 f.
- von Oertzen, Dietrich: Ist eine berufsständische Verfassung in Mecklenburg praktisch durchführbar?, Schwerin 1913
- Pikart, Eberhard: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System vor 1914, ZfP 9 (1962), S. 12 f.
- Piloty, Robert: Das Parlamentarische System. Eine Untersuchung seines Wesens und Wertes, Berlin/Leipzig 1917
- Poetzsch-Heffter, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Reichsverfassung, (vom 1. Januar 1920 bis 31. Dezember 1924) = JöR 13 (1925), S. 1 f.; Teil II (vom 1. Januar 1925 bis 31. Dezember 1928) = JöR 17 (1929), S. 1 f.; Teil III (vom 1. Januar 1929 bis 31. Januar 1933) = JöR 21 (1933), S. 1 f.
- Preuß, Hugo: Staat, Recht und Freiheit: aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, Reprografischer Nachdruck der Ausgabe Tübingen 1926, Hildesheim 1964

XIII

- Preuß, Hugo: Das deutsche Volk und die Politik, Jena 1916
- Preuß, Hugo: Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, Berlin 1920
- Preuß, Hugo: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften: Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie, unveränderter reprografischer Nachdruck [der Ausg.] Berlin 1889, Dillenburg 1999
- Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918
- Rehm, Hermann: Das politische Wesen der deutschen Monarchie, Tübingen 1916
- Ritter, Gerhard A.: Deutscher und britischer Parlamentarismus (1962), in: Ders., Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus, Göttingen 1976
- Ruthenberg, Otto: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926, Berlin 1926
- Sachsse, Hugo: Die landständische Verfassung Mecklenburgs: vier Vorträge nebst den Regierungsvorlagen von 1872 und 1874, Rostock 1907
- Schmidt, Richard: Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland, ZfP 2 (1909), S. 186 f.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno;
Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, Neuwied [u. a.], Berlin 1995
- Schmoller, Gustav: Wäre der Parlamentarismus für Deutschland oder Preußen richtig?, in: Zwanzig Jahre Deutscher Politik (1897-1917), München [u. a.] 1920

- Schönberger, Christoph: Das Parlament im Anstaltsstaat: zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs (1871-1918), Frankfurt am Main 1997
- Schücking, Walther: Neue Ziele der staatlichen Entwicklung, 2. und 3. Auflage, Marburg 1913
- Schütz, Rüdiger: Monarchischer Konstitutionalismus und parlamentarisches System, Zum Problem der Parlamentarisierungsbestrebungen in der Endphase des Deutschen Kaiserreichs, in: Preußen, Deutschland und der Westen, Auseinandersetzungen und Beziehungen seit 1789, S. 103 f., Göttingen 1980
- Schwabe, Klaus: Verfassungen in Mecklenburg zwischen Utopie und Wirklichkeit, 2. Auflage, Schwerin 1994
- Schwabe, Klaus: Das Parteienspektrum in den Landtagen von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz 1918-1933, in: Modernisierung und Freiheit, Schwerin 1995, S. 744 f.
- Schwabe, Klaus: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, Böblingen 1994
- Seydel, Max: Konstitutionelle und parlamentarische Regierung, in: Annalen des Deutschen Reiches, S. 237 f., 1887
- Sontheimer, Kurt: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, Die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933, München 1978
- Stahl, Friedrich Julius: Das monarchische Prinzip, Heidelberg 1845

- Stegemann, Herbert: Ständische Grundlagen und Moderne Wahlsysteme in Anwendung auf die Reform der Verfassung in Mecklenburg, Berlin 1909
- Stronk, Detlef: Gleichgewicht und Volkssouveränität, Eine Untersuchung an Hand der Parlamentarismustheorie Robert Redslobs, Bonn 1976
- Talmon, Stefan: Ende des Föderalismus, Gleichschaltung und Entstaatlichung der deutschen Länder von der nationalsozialistischen Machtergreifung bis zur Auflösung des Reichsrats, ZNR 24 (2002), S. 112 f.
- Tatarin-Tarnheyden, Edgar: Volksbegehren und Volksentscheid nach der Reichsverfassung und der Mecklenburg-Schwerinschen Verfassung. Auszug aus der Rostocker Inaugural-Dissertation von Referendar Hans Ludwig Simonis, in: Diss. jur. Rostock 1922-25, S. 107 f
- Tatarin-Tarnheyden, Edgar: Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die mecklenburg-schwerinsche Verwaltungsreform, Rostock 1925
- Weber, Max: Gesammelte politische Schriften, 3. Auflage, Tübingen 1971
- Wenzel, Max: Die neuen mecklenburgischen Verfassungen, JöR 10 (1921), S. 321 f.
- bei der Wieden, Helge: Kurzer Abriss der mecklenburgischen Verfassungsgeschichte: sechshundert Jahre mecklenburgische Verfassungen, Schwerin 2001
- Winkler, Heinrich August: Von der Revolution zur Stabilisierung, Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, Berlin und Bonn 1984

- Winkler, Heinrich August: Weimar 1918-1933: die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, München 1993
- Wittmayer, Leo: Demokratie und Parlamentarismus, Breslau 1928
- Wittreck, Fabian: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, Tübingen 2004

Internetquellen

Raillard, Susanne: Rezension von: *Kyra T. Inachin: Durchbruch zur demokratischen Moderne. Die Landtage von Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Pommern während der Weimarer Republik, Bremen: Edition Temmen 2004*, in: *sehepunkte* 7 (2007), Nr. 2 [15.02.2007], URL: <http://www.sehepunkte.de/2007/02/11826.html>> (06.01.2008)

Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung (28.10.1918), in: *documentArchiv.de* [Hrsg.], URL: http://www.documentArchiv.de/ksr/1918/reichsverfassung-aenderung_ges02.html, Stand: 12.01.2008.

Parlamentarische Quellen

Der Mecklenburg-Schwerinsche verfassungsgebende Landtag, Gewählt am 26. Januar 1919, Schwerin 1919

Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates, Bd. 5, hrsg. von Eduard Heilfron, Berlin 1919

Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages/ Sitzung, Verfassungsgebender Landtag. Vom 21. Februar 1919 bis 28. Mai 1920, Schwerin 1920

Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages/ Drucksachen – Schwerin, Landtag 1.1920/21 – 7.1932

Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages/ Sitzung – Schwerin, Landtag 1.1920/21 – 8.1933

A. Einleitung

Eine rechtsgeschichtliche Darstellung der Verfassungsentwicklung Mecklenburg-Schwerins und des Parlamentarismus dort während der Weimarer Republik existiert bislang nicht.¹ Von einer Dissertation von Franz Ballerstaedt aus dem Jahre 1933 mit dem Titel „Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin“ einmal abgesehen, die nicht mehr aktuell ist und den Begriff des parlamentarischen Regierungssystems weder erörtert noch hinreichend detailliert auf die Ereignisse in den Landtagen während der Weimarer Republik eingeht. Nach Ballerstaedt hat die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin wie alle anderen deutschen Landesverfassungen das parlamentarische Regierungssystem verwirklicht. Die Gesetzgebung und die Verwaltung seien in den Händen des Parlaments vereinigt dadurch, dass das Parlament einen entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung habe.² Für die Mehrheit des verfassungsgebenden Landtages sei es selbstverständlich gewesen, dass das Regierungssystem dieser Verfassung das parlamentarische sein werde, in dem „das Parlament von Rechts wegen die Besetzung der Ministerien und die Richtlinien der Politik maßgebend bestimmt“.³ Ballerstaedt stellte zu Beginn seiner Arbeit fest, dass das parlamentarische Regierungssystem mit der neuen Verfassung verwirklicht worden sei. Danach gab er die Abhängigkeit der Regierung vom Landtag als zentrales Moment der Verfassung des Freistaates von Mecklenburg-Schwerin wieder, um im letzten Teil seiner Arbeit – leider ohne weitere konkrete Zitate aus den Verhandlungsberichten der Landtage – über die Verhandlungen der Landtage während der Weimarer Republik zu berichten.

Anke John erklärt, dass sich das Interesse an der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung der mecklenburgischen Staaten bislang vor allem auf die revolutionären Ereignisse von 1848/49 und 1918 sowie auf die Integration Mecklenburgs in den Prozess der Herstellung der nationalen Einheit in Deutschland von 1858 und 1871 konzentriert habe.⁴ Sie selbst betrachtet die Entwicklung in Mecklenburg nur bis zur Phase der Weimarer Republik vor dem

¹ So ähnlich auch *Kasten*: Die Regierung Schröder auf der Suche nach einer parlamentarischen Mehrheit in Mecklenburg-Schwerin 1926-1929: Vom „Hüten einer Flohherde“, Mecklenburgische Jahrbücher Band 110 (1995), S. 155.

² *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 9. Ballerstaedt ging ganz offensichtlich davon aus, dass es sich bei der Regierung um einen Ausschuss des Parlaments handelt.

³ Ebenda.

⁴ Vgl. *John*: Die Entwicklung der beiden mecklenburgischen Staaten im Spannungsfeld von Landesgrundgesetzlichem Erbvergleich und Bundes- bzw. Reichsverfassung vom Norddeutschen Bund bis zur Weimarer Republik, S. 9.

Hintergrund des Landesgrundgesetzlichen Erbvergleichs aus dem Jahre 1755.⁵ Seit 1990 sind zur mecklenburgischen Verfassungsgeschichte Studien entstanden, die vor allem die Verfassungsbemühungen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts begutachten.⁶

Forschungsarbeiten in der DDR, die sich mit der Novemberrevolution und deren Auswirkungen in Mecklenburg beschäftigten, betrachteten die Ereignisse vor dem Postulat der Errichtung einer Diktatur des Proletariats und die Revolution von 1918 musste als von der SPD verraten und unvollendet gelten.⁷ „Indem die Ausübung der Macht auf weitere Teile der herrschenden Klasse unter Beteiligung städtischer und ländlicher Mittelschichten ausgedehnt wurde, entstand zugleich die Illusion des Übergangs zu einem demokratischen Regime im Interesse des Volkes.“⁸ Es kam also der mecklenburgischen Verfassung nur eine untergeordnete Rolle zu, weil das Verhältnis zwischen dem Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie und dem zur Diktatur des Proletariats ein „unüberbrückbarer Gegensatz“ war.⁹ In einem Artikel des Norddeutschen Leuchtturms vom 19. April 1968¹⁰ wird deutlich, dass die sozialistische Verfassung als Maß aller Dinge galt, wo „alle politische Macht von den Werktätigen ausgeübt wird und dem Wohl des Volkes dient“ und das Prinzip der Volkssouveränität verwirklicht worden sei. „Während in der Deutschen Demokratischen Republik nach der Beseitigung der Monopole und des Großgrundbesitzes das werktätige Volk die Herrschaft übernommen hatte, waren im mecklenburgischen Staat der Weimarer Republik die Machtpositionen der Junker und des Großbürgertums erhalten geblieben.“¹¹

Relativ aktuell ist eine historische Studie von Kyra T. Inachin.¹² Die Autorin befasst sich in ihrer Studie mit der Verfassungsentwicklung der Länder Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Pommern während der Weimarer Republik. Es werden darin die

⁵ So ähnlich auch *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 1 f.

⁶ Vgl. dazu: *John*: Die Entwicklung der beiden mecklenburgischen Staaten im Spannungsfeld von Landesgrundgesetzlichem Erbvergleich und Bundes- bzw. Reichsverfassung vom Norddeutschen Bund bis zur Weimarer Republik; *Nicholas*: Parlamentarische Repräsentanz oder Ständevertretung? – Der Verfassungskampf in Mecklenburg 1908-1918, in: *Modernisierung und Freiheit*, S. 722 f.

⁷ *Mrotzek*: Die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920, in: *Jubiläumsjahre – Historische Erinnerung – Historische Forschungen*, S. 77.

⁸ *Koch*: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin unter den Einwirkungen der Novemberrevolution 1918/19. Erweiterte Fassung des Vortrags auf dem akademischen Festakt der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock am 26. November 1986, in: *Rostocker Universitätsreden*, 1986/2, S. 14.

⁹ Vgl. *Winkler*: Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, S. 11.

¹⁰ *Bley*: Was verbarg sich hinter 1920?, Norddeutscher Leuchtturm vom 19. April 1968, Nr. 779, Wochenendbeilage der Norddeutschen Zeitung, S. 1.

¹¹ Ebenda.

¹² *Inachin*: Durchbruch zur Moderne. Die Landtage von Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Pommern während der Weimarer Republik.

Revolutionsgeschehnisse geschildert, die Historie um die Konstituierung der jeweiligen Landtage, ihre Zusammensetzung und die parlamentarische Arbeit sowie der Aufstieg der Nationalsozialisten bis zur Aufhebung der Landtage. Für einen ersten Überblick über die historischen Geschehnisse ist diese Darstellung geeignet - und letztlich wohl auch vorgesehen. Es wird darin deutlich, dass sowohl in Mecklenburg-Schwerin als auch in Mecklenburg-Strelitz wechselnde Regierungskoalitionen, Misstrauensanträge und Parlamentsauflösungen üblich waren.¹³

Hauptaugenmerk dieser Arbeit wird die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Schwerin sein. Mecklenburg-Strelitz taucht am Anfang einige Male auf, wenn es um den Zeitraum und die Voraussetzungen für eine neue Verfassung in Mecklenburg vor der Novemberrevolution geht, und am Ende, wenn die Entwicklung in Mecklenburg-Schwerin – begrenzt gehalten – mit der in anderen Ländern und dem Reich verglichen wird. Auf Grund kaum vorhandener verfassungsrechtlicher Literatur¹⁴ und angelehnt an die bisherigen Forschungen insbesondere von Heinz Koch und Klaus Schwabe soll nur die Verfassungsentwicklung Mecklenburg-Schwerins näher beleuchtet werden.

Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, die Verfassungsentwicklung Mecklenburg-Schwerins unter der Weimarer Reichsverfassung genauer darzustellen, indem sie sich mit der Untersuchung der Frage beschäftigt, wie in der Zeit nach 1919 das Zusammenspiel von früher monarchischer, nunmehr republikanischer Exekutive und demokratischer Volksvertretung funktionierte, wie die Verteilung der Gewichte ausgestaltet war und welche Stellung das Parlament gegenüber der Regierung hatte. Auf der einen Seite wird aufgezeigt werden, welche Stellung das Parlament gegenüber der Regierung gemäß der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin hatte. Auf der anderen Seite soll dann auch die Verfassungspraxis eingehend beleuchtet werden.

¹³ So sieht es auch Susanne Raillard, vgl. *Raillard: Rezension von Kyra T. Inachin: Durchbruch zur demokratischen Moderne. Die Landtage von Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Pommern während der Weimarer Republik, Bremen 2004*, in: sehepunkte 7 (2007), Nr. 2 [15.02.2007], S. 2

¹⁴ So auch *Lechler: Parlamentsherrschaft und Regierungsstabilität, Die Entstehung staatsorganisatorischer Vorschriften in den Verfassungen von Baden, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Sachsen und Württemberg 1918-1920*, S. 13, bezogen auf die Entstehungsvorgänge der jeweiligen Verfassungen. Diese Arbeit ist für vorliegende Zwecke nicht hilfreich, weil sie sich einzig auf die Entstehung staatsorganisatorischer Vorschriften bezieht. Auffallende Besonderheit ist, dass in Mecklenburg-Strelitz zu einem relativ frühen Zeitpunkt die Verfassung entstanden ist, wohl zur Vorbeugung eines Zusammenschlusses mit Mecklenburg-Schwerin. Weitere Einzelheiten bei *Kretschmann: Der Ausgang der mecklenburg-strelitzschen Dynastie, AöR 41 (1921)*, S. 129 f.

Insbesondere weil es in Mecklenburg-Schwerin bis 1919 kein konstitutionelles, und erst recht kein parlamentarisches, Staatsgefüge gab und somit das Zusammenwirken von republikanischer Exekutive und demokratischer Volksvertretung unbekannt war, ist es angebracht, gleich zu Beginn der Arbeit eingehend zu erläutern, wie die deutsche staatsrechtliche Literatur Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts den Begriff des parlamentarischen Regierungssystems verstanden hat. Bereits insoweit unterscheidet sich diese Arbeit von der Dissertation Ballerstaedts, wo dieser Begriff an keiner Stelle einer näheren Erläuterung zugeführt wurde. Zum besseren Verständnis dieser Themenstellung soll daher zu Beginn der Arbeit dargelegt werden, wie der Begriff des parlamentarischen Regierungssystems innerhalb der staatsrechtlichen Literatur vor der Phase der Weimarer Republik verstanden wurde.

Einleitend sei nur erwähnt, dass in der Staatsrechtswissenschaft schon vor 1918 das Bewusstsein verbreitet war, dass es zum parlamentarischen Regierungssystem kommen werde. Wenngleich hier anzumerken ist, dass dieses System verstanden wurde als solches, in dem die Reichsminister vom Parlament abhängig sind. Es gab mit dem interfraktionellen Ausschuss und der Daily-Telegraph-Affäre genügend Anlässe und Tendenzen einer Parlamentarisierung. Auch nahm die Bedeutung der Parteien immer mehr zu, was die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems nach dem Ersten Weltkrieg – auch ohne die Revolution – nahezu unumgänglich gemacht haben dürfte. Wie die Institutionen und Regeln des parlamentarischen Regierungssystems und die sie tragenden politischen Kräfte beschaffen sein müssten, um ein Funktionieren der Regierungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems und eine wirkliche parlamentarische Regierungsweise zu ermöglichen, konnte in der staatsrechtlichen Literatur nicht erarbeitet werden. Die Gründe hierfür werden im Einzelnen dargelegt.

Anschließend soll dargestellt werden, welche besondere verfassungsrechtliche Ausgangslage in Mecklenburg-Schwerin gegeben war. Vorab sei nur erwähnt, dass der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich von 1755 bis zur Novemberrevolution die Grundlage für eine Herrschaftsform zwischen den beiden Landesherrn und ihren Landständen bildete. Trotz der Reformbestrebungen Anfang des 20. Jahrhunderts, die genauer betrachtet werden, einschließlich der Überlegungen zur Oktroyierung einer neuen Verfassung und sogar immer wiederkehrender Diskussionen auf Reichsebene, blieb der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich von 1755 bis zur Novemberrevolution 1918 von Bestand. Weshalb Mecklenburg-Schwerin erst zu einem so späten Zeitpunkt eine Verfassungsänderung vornahm, bedarf einer

detaillierten Stellungnahme, weil diese verfassungsrechtliche Sonderlage einmalig im deutschen Kaiserreich war. Erst mit der Verordnung über die Aufhebung der Stände vom 3. Dezember 1918¹⁵ wurde neben der Monarchie auch die Macht der Stände beseitigt. Ab diesem Zeitpunkt hatten die Stände keine direkten politischen Mitwirkungsrechte oder sonstigen Befugnisse oder Privilegien mehr.

Der Hauptteil dieser Arbeit wird in einer Darstellung und Analyse der Verfassungsentwicklung und der Verfassungswirklichkeit in Mecklenburg-Schwerin nach der Novemberrevolution bestehen. Gemäß der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin, deren Inhalt eingehend beleuchtet werden wird, war die Regierung vom Landtag abhängig. Es wird aufgezeigt werden, wie das Verhältnis von Landtag und Regierung im Einzelnen ausgestaltet war. Danach soll die Verfassungspraxis anhand der Betrachtung der Tätigkeit des so genannten Ersten Ordentlichen Landtages bis zum so genannten Siebten Ordentlichen Landtag, als das parlamentarische Regierungssystem „unterging“, dargestellt werden. In diesem Kontext werden das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems, die Kräfteverhältnisse und auch die Schwierigkeiten der einzelnen Regierungen dargelegt. Die Wahl zum so genannten Siebten Ordentlichen Landtag vom 5. Juni 1932 erbrachte in Mecklenburg-Schwerin bereits eine derart große Mehrheit für die Nationalsozialisten, dass diese eine Mehrheitsregierung mit absoluter Mehrheit aufstellen konnten.

¹⁵ Vgl. dazu ausführlich *Koch*: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 16.

B. Einzelheiten zum Begriff „parlamentarische Regierung“

I. Theoretisches Verständnis des Begriffs „parlamentarische Regierung“ im deutschen Staatsrecht vor 1918

Für einen besseren Einstieg in diese Thematik ist es angebracht, zunächst den Begriff „parlamentarische Regierung“ näher zu erläutern, und zwar aus gegenwärtiger Sicht betrachtet.¹⁶

Beim parlamentarischen Regierungssystem ist es die institutionelle Voraussetzung, dass die Verfassung die Regierung als staatsleitendes Verfassungsorgan mit einer gegenüber dem Parlament selbstständigen Stellung ausgestaltet und die Regierung mit einem eigenen Wirkungskreis betraut, in dem sie durch Entscheidungen des Parlaments nicht gebunden oder ersetzt werden kann.¹⁷ Im Gegensatz zur Regierung im monarchischen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts, die ebenfalls einen weiten Bereich an organisatorischer und funktionaler Unabhängigkeit vom Parlament besaß, besitzt die Regierung dem Parlament gegenüber Verantwortlichkeit. Gemeint ist hier die politische Verantwortlichkeit. Der Regierungschef und die einzelnen Minister müssen über ihre Amtsführung Rechenschaft geben. Das Parlament kann diese Rechenschaft mit den besonderen Befugnissen des Zitierungs- und Interpellationsrechts (Art. 43 Abs. 1 GG) und des Enquete- oder Untersuchungsrechts (Art. 44 GG) einfordern oder parlamentarische Kontrolle durch besondere Organe ausüben (Art. 45 b GG, Einrichtung des Wehrbeauftragten des Bundestages, oder durch erweiterte Befugnisse des Petitionsausschusses, Art. 45 c GG). Die Ausübung der Befugnisse kann die Stellung der Regierung oder einzelner Regierungsmitglieder stärken oder schwächen. Es bleibt hingegen bei den einschlägigen Kompetenz- und Verfahrensvorschriften bei der Frage der Rechtmäßigkeit einzelner Handlungen der Regierung.¹⁸ Die „verantwortliche Regierung“ des konstitutionellen Staatsrechts war äußerstenfalls mit der Ministeranklage bedroht, ansonsten vom Vertrauen des Königs und nicht des Parlaments abhängig, so dass sie keinen Anwendungsfall des parlamentarischen Regierungssystems darstellte.¹⁹

¹⁶ Karl-Ulrich Meyn weist darauf hin, dass über die Terminologie zur Weimarer Zeit noch keine Klarheit bzw. Einigkeit bestanden hat, vgl. *Meyn: Destruktives und konstruktives Misstrauensvotum – von der schwachen Reichsregierung zum starken Bundeskanzler?*, in: 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, S. 74 f.

¹⁷ *Badura: Die parlamentarische Demokratie*, S. 958.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 960.

¹⁹ Ebenda, S. 961.

Die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament und die dauerhafte Abhängigkeit der Regierung von dem Vertrauen des Parlaments ist Kernstück des parlamentarischen Regierungssystems. Dabei regiert nicht das Parlament selbst mit Hilfe der Regierung, wie wenn diese sein Ausschuss wäre, sondern es kontrolliert die ihm verantwortliche Regierung.²⁰ Für die Abhängigkeit der Regierung gilt, dass die maßgebliche Entscheidung über die Regierungsbildung vom Parlament getroffen wird und das Parlament der Regierung durch deren Sturz das Vertrauen entziehen kann.²¹

Die wichtigsten Träger des parlamentarischen Regierungssystems sind also auf der einen Seite das Parlament und auf der anderen Seite die Regierung. Selbst wenn die Parlamentsmehrheit für die Bildung und den Fortbestand der Regierung berufen ist, bedeutet das nicht, dass die Regierung komplett abhängig vom Parlament ist. Parlamentarische Verantwortlichkeit beinhaltet nur als äußerste Sanktion den Entzug des Vertrauens. Solange ein Misstrauensvotum nicht zustande kommt, genießt die Regierung das Vertrauen des Parlaments.²² Das Vertrauen besteht somit zumindest fiktiv, solange es kein Misstrauensvotum gegen die Regierung gibt.

Nach den Regeln des parlamentarischen Regierungssystems wird der Regierungschef durch das Parlament gewählt, insbesondere jeweils nach dem Zusammentreten einer neu gewählten Volksvertretung.²³ Die Opposition tritt in Gestalt der parlamentarischen Minderheit der Regierung und der die Regierung stützenden parlamentarischen Mehrheit entgegen, wobei ihr Verhältnis durch Auseinandersetzung und Kampf bestimmt ist, so dass sie eine im Parlament wirksame politische Erscheinung mit eigener Bedeutung darstellt.²⁴ Es gehört zur „inneren Logik“ der parlamentarischen Demokratie und des parlamentarischen Regierungssystems, dass die Regierung sich auf eine Majorität in der Volksvertretung stützt, die ihr das Vertrauen sichert und mit deren Hilfe sie ihre Politik durch die Verabschiedung von Gesetzen und des Haushaltsgesetzes zum Erfolg führt.²⁵ Im parlamentarischen Regierungssystem sind politische Parteien demzufolge dringend notwendig und unabdingbar, wohingegen der Präsident eine nur untergeordnete Rolle besetzt. Eine Einflussnahme auf die Exekutive ist ihm, im Gegensatz zu seiner Rolle in dem präsidentialen Regierungssystem, nicht möglich.

²⁰ *Badura*: Staatsrecht, S. 390.

²¹ *Badura*: Die parlamentarische Demokratie, S. 959.

²² Vgl. ebenda, S. 960 f.

²³ *Badura*: Staatsrecht, S. 391.

²⁴ Ebenda, S. 393 f.

²⁵ *Badura*: Die parlamentarische Demokratie, S. 962.

Hervorzuheben ist, dass die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems verschiedenartig sein kann. Eine rechtlich sanktionierte Abhängigkeit der Regierung vom Parlament muss dieses allerdings einschließen.²⁶

1. Verfassungsrechtliche und politische Ausgangslage

„Ich will die Monarchie, ich will eine leidlich unabhängige Regierung, weil nur sie die Gewähr politischer Freiheit, im Geistigen wie im Ökonomischen bietet. Ich will sie, weil es die Losgelöstheit der monarchischen Staatsregierung von den Geldinteressen war, die den Deutschen die Führung in der Sozialpolitik erwirkte. Ich will nicht die Parlaments- und Parteiwirtschaft, welche die Verpestung des gesamten nationalen Lebens mit Politik bewirkt.“

Thomas Mann²⁷

Bei Friedrich Glum ist die Bemerkung zu finden, die deutsche staatsrechtliche Literatur habe sich vor dem Ersten Weltkrieg mit dem parlamentarischen Regierungssystem verhältnismäßig wenig beschäftigt. Dies erkläre sich daraus, dass die konstitutionelle Monarchie ohne Bindung an das parlamentarische Regierungsprinzip in Deutschland fest verankert gewesen sei und sich daher fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Abwehr gegen revolutionäre Tendenzen mit den abweichenden ausländischen Systemen beschäftigt worden sei.²⁸

a) Die Reichsverfassung als Hindernis

Zunächst ist festzuhalten, dass die Reichsverfassung selbst eine Verfassungsänderung beträchtlich erschwerte.²⁹ Hauptsächlich wegen der enorm schwachen Stellung des Parlaments, ferner wegen der aus der Verfassung folgenden Hegemoniestellung Preußens – der Kaiser war zugleich preußischer König, Preußen besaß eine Stimmenmehrheit im Bundesrat, um hier nur einige Beispiele zu nennen – und wegen Artikel 9 Satz 2 der Reichsverfassung von 1871, wonach Reichskanzleramt und Reichstagsmandat als inkompatibel galten. Niemand konnte danach gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein. In der Praxis wäre das parlamentarische Regierungssystem bei Festhalten an diese Inkompatibilitätsnorm nicht

²⁶ Ebenda, S. 961.

²⁷ Zit. nach von *Beyme*: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 232.

²⁸ Vgl. *Glum*: Regierungssystem, S. 129.

²⁹ So ähnlich auch *Schütz*: Monarchischer Konstitutionalismus und parlamentarisches System, S. 107.

gelingen, weil die Parlamentsabgeordneten sicherlich nur in den seltensten Fällen einen Verlust ihres parlamentarischen Mandats in Kauf genommen hätten. Nach Max Weber hätte die Norm daher auch für einen „gesunden Parlamentarismus“ beseitigt werden müssen.³⁰

Das Parlament besaß nur Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung, der Haushaltsführung und Antrags- und Beschwerderechte in Bezug auf die Verwaltung und hatte folglich eine enorm schwache Stellung inne.³¹ Gemäß Artikel 7 der Reichsverfassung von 1871 oblag es nicht ihm, sondern dem Bundesrat, zu beschließen:

1. über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse,
2. über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt war,
3. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

Der Reichstag hatte gemäß Art. 23 der Reichsverfassung von 1871 allein das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate resp. Reichskanzler zu überweisen. Ergo hatte der Bundesrat das „letzte Wort“ und war in der Lage, über die Vorschläge des Reichstages nach seiner Raison zu befinden. Dem Reichstag stand lediglich das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen und ihren Inhalt mitzugestalten. Somit lagen die Punkte Außenpolitik und Kontrolle der Verwaltung nicht im Kompetenzbereich des Parlaments.

In Artikel 24 der Reichsverfassung von 1871 war das Recht des Bundesrates und des Kaisers bestimmt, das Parlament aufzulösen und auf diese Weise Neuwahlen zu bestimmen, was umso mehr die schwache Stellung des Reichstages gegenüber dem Bundesrat offenbart. Auch gab es keine Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, wobei für alle Fraktionen der „Gouvernementalismus“, das heißt ihr wechselseitiges Einvernehmen mit der Regierung und der Regierungspolitik, zu einem bestimmenden Faktor ihrer Parteientwicklung wurde.³² Das führte allerdings nicht dazu, dass sich tragfähige Mehrheiten für eine Verfassungsänderung hin zum parlamentarischen Regierungssystem ergaben. Nach Rüdiger Schütz genügte es den großen Mittelparteien, Nationalliberalen und Zentrum, durch wechselnde Mehrheiten auf Gesetzgebungsvorhaben Einfluss zu nehmen. Diese

³⁰ Vgl. *Weber*: Gesammelte politische Schriften, S. 222.

³¹ So auch *Piloly*: Das Parlamentarische System, S. 5 f.

³² Vgl. *Pikart*: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System, ZfP 9 (1962), S. 16.

Einwirkungsmöglichkeit befürchteten sie mit Einführung des parlamentarischen Systems zu verlieren.³³

Hinzu kam, dass der Bundesrat dem Reichstag als eine Art „Gesandtenkongress“³⁴ der Regierungen der Einzelstaaten unter der Führung der Krone Preußens gegenüberstand, dessen Vorsitz ursprünglich in den Händen des preußischen Außenministers bzw. seines Vertreters liegen sollte. Seine Unterschrift sollte dabei lediglich den Charakter einer Beglaubigung, nicht einer verantwortlichen Kontrasignatur haben. Bismarck bezeichnete ihn selber als einen „preußischen Unterstaatssekretär für die deutschen Angelegenheiten“. Erst durch die Schaffung des Amtes des vom Kaiser zu ernennenden Bundeskanzlers, dem der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrat eingeräumt wurde, und der dann infolge des Antrags von Bennigsen durch Gegenzeichnung der vom Präsidium ergangenen Anordnungen dafür die Verantwortung zu übernehmen hatte, wurde ein verantwortliches Bundesamt geschaffen, das auf Grund des Stellvertretergesetzes dann später ausgebaut wurde.³⁵ Gemäß Art. 6 der Reichsverfassung von 1871 hatte Preußen 17 Stimmen von insgesamt 58 Stimmen im Bundesrat. Wenngleich Preußen damit keine absolute Mehrheit besaß, war der vom Kaiser zu ernennende Reichskanzler in der Regel preußischer Ministerpräsident und somit Preußen im Grunde der bestimmende Gliedstaat. Die Interessen dieses flächenmäßig – bei der Stimmenverteilung im Bundesrat kam es auf die Fläche und nicht auf die Einwohner des Staates an – größten Gliedstaates des Deutschen Reichs konnte auf diese Weise gewahrt bleiben. Zumal der Kaiser zugleich preußischer König war.

Es kann nach alledem zwar nicht davon ausgegangen werden, dass die Reichsverfassung eine Verfassungsänderung unmöglich machte. Die Reichsverfassung und die daraus folgende Hegemoniestellung Preußens stellte allerdings ganz klar ein Hindernis auf dem Weg zur Verfassungsänderung dar. Gemäß Art. 78 Ziffer 1 der Reichsverfassung von 1871 konnte eine Verfassungsänderung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit erfolgen. Davon wurde Ende des Ersten Weltkrieges tatsächlich Gebrauch gemacht und mit dem Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28. Oktober 1918 die Reichsverfassung unter anderem wie folgt

³³ Vgl. *Schütz*: Monarchischer Konstitutionalismus und parlamentarisches System, S. 111.

³⁴ Der Begriff „Gesandtenkongress“ stammt eigentlich aus der Zeit des Norddeutschen Bundes. Die Deutsche Bundesakte von 1815, die Bestandteil der Wiener Kongressakte war, sah einen Bundestag als ständigen Gesandtenkongress aller Mitgliedstaaten vor. In diesem Kontext macht die Verwendung des Begriffs „Gesandtenkongress“ aber gleichermaßen Sinn, weil auch der Bundesrat aus den Regierungen der Einzelstaaten zusammengesetzt war und eine immense Stellung innehatte. Deshalb kann der von Glum (vgl. *Glum*: Regierungssystem, S. 49) benutzte Begriff hier Verwendung finden.

³⁵ *Glum*: Regierungssystem, S. 49.

abgeändert. In den Art. 15 wurden folgende Absätze aufgenommen: Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Der Reichskanzler trägt die Verantwortung für alle Handlungen von politischer Bedeutung, die der Kaiser in Ausübung der ihm nach der Reichsverfassung zustehenden Befugnisse vornimmt. Der Reichskanzler und seine Stellvertreter sind für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich.³⁶ Damit war ein wesentliches Merkmal des parlamentarischen Regierungssystems in die Reichsverfassung eingefügt worden.

Anzumerken ist, dass die Reichsverfassung von 1871, anders als das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1, zu den Verfassungen der einzelnen Gliedstaaten und deren Ausgestaltung keine Regelung enthielt. Nach der Revolution von 1848/49 existierten in fast allen Gliedstaaten konstitutionelle Verfassungen. Dies jedoch nicht infolge einer verpflichtenden Regelung in der Reichsverfassung, sondern als Folge der Revolution. Hiervon ausgenommen sind die „Altkonstitutionen“ der süddeutschen Staaten, Sachsens u.s.w., die bereits vor 1848/49 existierten.

b) Erfolgreiche Versuche in Richtung parlamentarische Regierung

Schon vor der Verfassungsänderung im Jahre 1918 hatte es erfolglose Versuche in Richtung parlamentarische Regierung gegeben. Als die Deutsche Freisinnige Partei in ihrem Programm vom 5. März 1884 ein verantwortliches Ministerium forderte³⁷, reagierte Bismarck ablehnend. Die preußische Regierung erklärte dazu unter anderem: „Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reich ist nicht anders möglich als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrat ausüben [...] Man wird nicht fehl gehen, wenn man in der von der neuen fortschrittlichen Partei erstrebten Einrichtung eines solchen Ministeriums ein Mittel zur Unterwerfung der Regierungsgewalt im Reiche unter die Mehrheitsbeschlüsse des Reichstages erblickt. Die Königlich preußische Regierung würde in einer derartigen Verschiebung des Schwerpunktes der Regierungsgewalt eine große Gefahr für die Dauer der neugeborenen Einheit Deutschlands erblicken. Selbst wenn es gelänge, feste Majoritäten aus den heute im Reichstag vorhandenen Parteien zu bilden, würde die Königl. Regierung doch die Herstellung eines parlamentarischen Regiments für die sichere Einleitung zum Verfall und zur Wiederauflösung

³⁶ Vgl. Reichs-Gesetzblatt 1918, S. 1274, zit. nach: Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung (28.10.1918), in: documentArchiv.de [Hrsg.], URL: http://www.documentArchiv.de/ksr/1918/reichsverfassung-aenderung_ges02.html, Stand: 12.01.2008.

³⁷ Text bei *Wilh. Mommsen*: Deutsche Parteiprogramme. München 1960, S. 158, zit. nach *von Beyme*: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 237.

des Reichs halten.“³⁸ Eine ähnlich antiparlamentarische Aussage wurde auch vom Bundesrat getroffen.³⁹ Von Seiten der Führer der Politik war folglich kein Übergang zum parlamentarischen System zu erwarten. An die den Regierungen im Bundesrat eingeräumten vertragsmäßigen Rechte sahen sie sich gebunden. Schon die bloße Errichtung eines verantwortlichen Ministeriums wurde von der preußischen Regierung als Herstellung eines parlamentarischen Regiments betrachtet und abgelehnt.

Letztlich sind keine essentiellen Gründe ersichtlich, die für den Untergang des Reichs im Falle der Parlamentarisierung in Betracht gekommen wären, zumal es lediglich um die Einräumung eines „Plus“ an Verantwortlichkeit ging, das die Deutsche Freisinnige Partei forderte.⁴⁰ Die Innenpolitik Bismarcks war beherrscht von dem Kampf gegen das parlamentarische Regierungssystem.⁴¹ Maßgebend hierfür dürfte neben der Hegemoniestellung des Preußischen Königreichs gewesen sein, dass das Parlament eine weitestgehend schwache Stellung im Staatsgefüge des Kaiserreichs innehatte und in der staatsrechtlichen Literatur niemand in der Lage war, sich von der konstitutionellen Monarchie gänzlich zu verabschieden⁴² und das parlamentarische System verständlich und für das Deutsche Reich möglich zu erklären.

In Deutschland hatte sich eine Genügsamkeit mit dem damaligen System breit gemacht, was nach Otto Mayer eine „wissenschaftliche Gefahr“ darstellte. Deutschland bilde die „echteste vollsäftigste Monarchie, welche die heutige Kulturwelt aufweist“, äußerte Mayer.⁴³ Weil im europäischen Umfeld, hier vor allem Frankreich und in Nordamerika, zumeist republikanische Bundesstaaten existierten, müsse Deutschland mit Kritik von außen rechnen.

³⁸ H. v. Poschinger: Fürst Bismarck und der Bundesrat. Bd. 5, Stuttgart/Leipzig 1901, S. 151, zit. nach von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 237.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ Vgl. auch Pikart: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System, ZfP 9 (1962), S. 18, wonach lediglich größere Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Reichsleitung gefordert wurden, nicht jedoch einen Abbau jener konstitutionellen Schranke, die zwischen Reichsleitung und Reichstag gezogen war.

⁴¹ Nach seiner Verabschiedung kam das zum Ausdruck bei einer Rede auf dem Marktplatz in Jena, während derer Bismarck Einsicht darin zeigte, die Krone zu stark gemacht zu haben, vgl. Schücking: Neue Ziele der staatlichen Entwicklung, S. 32.

⁴² Der Staatsrechtler Laband betrachtete das Reich als juristische Person mit Handlungsfähigkeit, die eines es vertretenden Trägers der Staatsgewalt bedarf. Diesen Träger für das Reich fand er aus bundesstaatlichen Motiven in den im Bundesrat vertretenen „verbündeten Regierungen“. Später änderte Laband seine Auffassung dahingehend, dass er vom Bundesrat zum Kaiser als theoretischem Zentralorgan übergang. Er bejahte zwar eine auf das Kaisertum bezogene Unitarisierung, konnte sie aber mit den Begriffen seines in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts entworfenen Staatsrechtssystems nicht mitvollziehen. Vgl. zur parlamentarischen Repräsentation im staatsrechtlichen Positivismus Schönberger: Das Parlament im Anstaltsstaat, S. 204 f.

⁴³ Vgl. Mayer: Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, AöR 18 (1903), S. 338.

Es handle sich bei der Nordamerikanischen Union um den Normalfall eines Bundesstaats.⁴⁴ Das deutsche Volk sei organisiert, um durch den deutschen Reichstag Anteil zu haben an der Ausübung der Reichsgewalt, aber nur im Sinne des konstitutionellen Systems, „nur um Freiheit und Eigentum zu schützen gegen die Souveräne, und dabei zugleich ihr Gehülfe, nicht um selbst Souverän oder Mitsouverän zu sein“.⁴⁵ Mayer beanstandete, dass die Reichsverfassung mit ihrem dort geregelten „monarchischen Bundesstaat“ starr an der konstitutionellen Monarchie festhalte. „Die Reichsverfassung kennt auch keine Halbheiten in dieser Hinsicht, hier wird nicht geliebäugelt mit Republik und Volkssouveränität, um juristischen Konstruktionen eine Thür zu öffnen;“⁴⁶ Die Verfassung des spezifisch deutschen „monarchischen Bundesstaates“ ließ daher auch nach Mayers Auffassung keinen Raum für andere Staatsformen.

Positive Vorbilder für eine Parlamentarisierung in anderen europäischen Staaten hatte es kaum gegeben. In Frankreich machten sich ab 1861 republikanische Tendenzen breit. Napoleon III. kam zur Vermeidung einer Gegenbewegung nicht umhin, dem Parlament weitere Rechte einzuräumen. Zu diesem Zeitpunkt hatte es keinerlei Gesetzgebungsrechte des Parlaments gegeben. Die Ausdehnung der Parlamentsrechte war bedeutend. Der „corps législatif“ bekam das Initiativrecht, das Interpellationsrecht, das Recht, den Präsidenten der Versammlung, die Vizepräsidenten und Sekretäre selbst zu wählen, und Mitglieder der Versammlung konnten Minister werden.⁴⁷ Das parlamentarische Regierungssystem wurde nach dem Französisch-Preußischen Krieg von 1870 wieder eingeführt. Erster Präsident der dritten französischen Republik wurde Anfang des Jahres 1871 Thiers, der selbst nicht einmal Verfechter des parlamentarischen Regierungssystems war und bereits 1873 durch ein Misstrauensvotum der Monarchisten gestürzt wurde.⁴⁸ Das parlamentarische System begann also in Frankreich mit einem Sturz des Präsidenten. Es folgte eine Auflösungskrise. Der neue Präsident Mac-Mahon hatte Kritik an der gemäßigten republikanischen Regierung von Jules Simon geübt, woraufhin Simon ohne jegliche Rücksprache mit seinen Kollegen und ohne Bitte um Unterstützung durch die Kammer zurücktrat mit der Folge, dass der Senat seine Zustimmung zum Auflösungsplan des Präsidenten gab.⁴⁹

⁴⁴ Vgl. ebenda, S. 350.

⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 363.

⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 363.

⁴⁷ Vgl. von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 202 f.

⁴⁸ Vgl. ebenda, S. 210 f.

⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 223 f.

Italien besaß schon seit 1848 ein parlamentarisches Regierungssystem. Dieses begann allerdings, wie in Frankreich, mit einer Auflösungskrise. König Viktor Emanuel erlangte nach der Auflösung von Moncalieri 1850 allerdings eine Mehrheit.⁵⁰ Zur Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems in Großbritannien kann gesagt werden, dass dort erst im Jahre 1841 das Misstrauensvotum eingeführt wurde.⁵¹ Die Parlamentarisierung war also in den anderen europäischen Staaten nicht weit genug fortgeschritten, als dass dieses System für das Deutsche Reich als Vorbild in Betracht hätte kommen können. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich in der Staatsrechtswissenschaft Anfang des 20. Jahrhunderts kaum jemand mit diesem Thema beschäftigt hatte bzw. dies nur zur Abwehr von Angriffen gegen das konstitutionelle System geschah.

c) Der interfraktionelle Ausschuss als Vorform parlamentarischer Regierung

Selbst die Parteien waren nicht zu einem Wechsel zum parlamentarischen System bereit. Vor allem Zentrums Politiker aber auch Nationalliberale sahen im konstitutionellen System in hohem Maße einen Schutz der Minderheiten. Verfassungsziel beider Parteien war deshalb eine Form der Zusammenarbeit von Parlament und Regierung, die den Parteien ein größeres Maß an Einfluss auf die Exekutive ermöglichen sollte, ohne die Trennung von Regierung und Parlament aufzugeben.⁵²

Im Juli 1917 fanden sich die vier stärksten Parteien des kaiserlichen Reichstages zu einem gemeinsamen „interfraktionellen Ausschuss“ (IFA) zusammen, der bis zum Ende der Monarchie bestand und in dem unter anderem neben der Kriegsproblematik die innenpolitische Situation besprochen wurde in Form der „Modernisierung“ und „Parlamentarisierung“ der Reichsverfassung.⁵³

Der IFA trat für eine enge Zusammenarbeit von Regierung und Reichstag ein und verfestigte auf diese Weise den Anspruch der Reichstagsmehrheit auf Bestimmung des

⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 223.

⁵¹ Glum: Regierungssystem, S. 18.

⁵² Weitere Details bei Grosser: Vom parlamentarischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie.

⁵³ Vgl. Bermbach: Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland, S. 15. Die Regierung Hertling vom Herbst 1917 galt damals unter den Politikern als eine - „deutsche“ - Form parlamentarischer Regierung. Nach der sog. „Formel Fehrenbach“, d. h. eine Anzahl von Vertrauensmännern der Parteien sollten in die preußischen Ministerien und in die Reichsämtler kommen und den Willen der Parteien in der Regierung vertreten, wobei das Ernennungsrecht des Kaisers nicht angezweifelt wurde, sollte Parlamentarisierung geschaffen werden. Dabei sollte sich die Regierung die Leute suchen, aber sich dann mit den Parteien ins Einvernehmen setzen. Die Regierung Hertling sollte auf diese Weise im Herbst 1917 zustande kommen. Hertling musste sich unter dem Druck des IFA vor seiner definitiven Ernennung vom Kaiser „freie Hand“ in der Auswahl seiner zukünftigen Mitarbeiter erbitten, konnte aber sein Kabinett nicht selbstständig zusammenstellen; gegen seinen teilweise sehr heftigen Widerstand erreichten die Mehrheitspolitiker, dass Payer und Friedberg Regierungsverantwortung übernehmen konnten, ebenda, S. 121 f.

Regierungspersonales. Überwiegend wurde von den Parteien des IFA die Auffassung vertreten, dass eine stabile und handlungsfähige Regierung nicht gewährleistet sein würde. Sie lehnten das westeuropäische parlamentarische Regierungssystem zumeist ab. Die FVP hielt eine Übernahme der Regierung durch die Parteien mangels der erforderlichen Basis eines gemeinsamen Programms und fähigen Führungskräften noch nicht für realisierbar.⁵⁴ Wegen der starken Heterogenität der politischen Ziele der Parteien zweifelte auch die SPD an der Funktionsfähigkeit einer parlamentarischen Koalitionsregierung.⁵⁵

Als erhebliches Hindernis dürfte dabei gelten, dass bei allen Parteien die Überzeugung verbreitet war, dass in England eine Entmachtung des Parlaments eingetreten sei. Großbritannien hatte sich vor dem Ersten Weltkrieg in einer Verfassungskrise befunden. Es waren Kämpfe geführt worden um die Beseitigung des Oberhauses, die Gewährung der Selbstverwaltung in Irland, die Infragestellung des Zweiparteiensystems durch das Auftreten der Iren im Unterhaus, um nur einige Beispiele zu nennen.⁵⁶ Die kriegsbedingten Vollmachten des Premiers führten weiter dazu, dass der Eindruck entstehen musste, dass unter der Kabinettsregierung die Majorität im Parlament die Macht innehat und eine Parteioligarchie herrscht.

Die Parteien des IFA ließen es daher bereits genügen, dass der Reichstag bei der Auswahl der Mitglieder der Regierung mitbestimmen können sollte. Ein dem Kanzler übergebenes Protokoll der Sitzung des IFA vom 28.9.1918 enthielt die Forderung der SPD und FVP nach „Durchführung des parlamentarischen Regierungssystems“. Auch von den Nationalliberalen wurde dies für notwendig erachtet.⁵⁷ Die Parteien selbst waren nicht bereit, das parlamentarische Regierungssystem auch insoweit einzuführen, als sie selbst Regierungsverantwortung bekommen sollten. Am 28. Oktober 1918 wurde verfassungsrechtlich verankert, dass der Kanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedarf (Art. 15 Abs. 3 der Reichsverfassung) und seine parlamentarische Verantwortlichkeit auf alle politisch bedeutsamen Handlungen des Kaisers ausgedehnt wird (Art. 15 Abs. 4 der Reichsverfassung). Auf diese Weise wurde die parlamentarische Monarchie eingeführt, in welcher das Parlament

⁵⁴ Vgl. *Schütz*: Monarchischer Konstitutionalismus und parlamentarisches System, S. 115.

⁵⁵ Vgl. *Schütz*: Monarchischer Konstitutionalismus und parlamentarisches System, S. 115. Ebert gab zu bedenken: „Aber die Fraktion sollte sich nicht absolut verrennen in die parlamentarische Regierung. Wenn das parlamentarische Regime schließlich in der Praxis so ausläuft, daß anstelle von Zimmermann Stresemann kommt, dann pfeife ich darauf... Wir bleiben auf unserem Boden, aber die Mehrheit haben wir im Parlament und dann auch in der Regierung nicht. Das Entscheidendste ist, daß das gleiche Wahlrecht geschaffen wird, und weiter, daß die Kriegszielfrage in unserem Sinn geklärt wird...“, ebenda.

⁵⁶ Vgl. *Ritter*: Deutscher und britischer Parlamentarismus, S. 216.

⁵⁷ Vgl. *Schütz*: Monarchischer Konstitutionalismus und parlamentarisches System, S. 121 f.

mitbestimmen können sollte. Die Aktivitäten des IFA gingen allerdings nicht über dieses Mitbestimmungsrecht hinaus. Stattdessen wird deutlich, dass die Parteien unter ihrer Forderung der „Durchführung des parlamentarischen Regierungssystems“ die Beibehaltung der Monarchie mit einzelnen Elementen des parlamentarischen Regierungssystems (Vertrauen; Mitbestimmung bei den Regierungsgliedern) verstanden haben.

2. Die Standpunkte in der Staatsrechtswissenschaft

a) Von der Mitte des 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg

Ein großer Teil der deutschen Staatsrechtler teilte die Denkstereotype des deutschen Konstitutionalismus⁵⁸, diesem „eigenartig preußisch-deutschen System“.⁵⁹ Zur Entwicklung in England erläuterte Otto Hintze klar und verständlich, dass und aus welchen Gründen dort bis ins 19. Jahrhundert hinein kein parlamentarisches Regiment existierte, weshalb er hier im Kontext der Staatsrechtswissenschaftler aufgeführt wird. Hintze ging davon aus, dass die Tories bis 1830 im Gegensatz zu der Whigdoktrin den Grundsatz aufrecht hielten, dass der König die Minister frei ernennen könne und dass ein Ministerium, das die Krone und das Haus der Lords auf seiner Seite habe, eine zeitlang gegen den Willen der Mehrheit des Unterhauses regieren könne. Die ersten Ministerien des Revolutionsjahres in Deutschland seien nicht als parlamentarische zu bezeichnen, da der König in keinem Moment aufgehört habe, selbst zu regieren und niemals nach englischer Weise die Geschäfte den Ministern überlassen habe.⁶⁰ Kennzeichen des parlamentarischen Systems sei, erläuterte Hintze, dass die Minister, mit denen der Monarch oder das Staatsoberhaupt die Regierung führt, ein Ausschuss der jeweiligen Parlamentsmajorität sei, während sie in monarchisch regierten Staaten nach freiem Ermessen der Krone bestellt und in der Regel aus den Kreisen des Beamtentums entnommen würden. Im ersten Falle sei es das Parlament selbst, das die Regierung führe, vermittelt seiner Vertrauensmänner, die das Ministerium bilden. Die Ernennung dieser Minister durch den König oder durch den Präsidenten der Republik habe mehr nur formale Bedeutung und beruhe nicht auf einem freien Willensentschluss.⁶¹ Der König oder der Präsident der Republik sei zwar der Herrscher. Beim parlamentarischen System habe das Staatsoberhaupt nur eine formale Ehrenstellung; die Regierung, die im Namen des Volkswillens vom Parlament geführt wird,

⁵⁸ von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 241.

⁵⁹ Hintze: Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, S. 359. Wie der Historiker Gustav Schmoller [*Schmoller*: Wäre der Parlamentarismus für Deutschland oder Preußen richtig? in: Zwanzig Jahre Deutscher Politik (1897-1917)] ging auch Hintze davon aus, dass sich die Vorzüge des Parlamentarismus nur im Falle eines Zweiparteiensystems einstellen würden.

⁶⁰ Vgl. Hintze: Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, S. 363 f.

⁶¹ Vgl. ebenda, S. 391 f.

beruhe ausdrücklich oder stillschweigend auf dem Grundsatz der Volkssouveränität, der sich in der Gegenwart fast überall mit dem Prinzip der Demokratie verbindet. Die parlamentarische Regierung beruhe gerade auf dem umgekehrten Prinzip eines Übergreifens der legislativen Gewalt in die Sphäre der exekutiven.⁶²

Hintze betrachtete die Regierung als Ausschuss der Mehrheit des Parlaments. Anzumerken ist, dass bei den Vertretern dieser Auffassung die Regierung allein formal betrachtet einen Ausschuss darstellte.⁶³ Der Begriff des Ausschusses entspringt französischen Verfassungsverhältnissen und meint nicht, dass die Regierung bloß entlastende Institution des Parlaments ist oder für die Wahrnehmung von Kontrollaufgaben gegenüber dem Parlament arbeitet.

Friedrich Julius Stahl verfasste Mitte des 19. Jahrhunderts, zu einer Zeit, als sich in der deutschen Staatsrechtswissenschaft noch kaum jemand mit dem System auseinandergesetzt hatte, eine vortreffliche Darlegung zum parlamentarischen Regierungssystem. Indes ist zu bedenken, dass Stahl ein konservativer Verfechter der Monarchie war, dessen Arbeiten das Ziel verfolgten, das parlamentarische Regierungssystem zu erklären, um es sogleich für Deutschland abzulehnen. Stahl war der Auffassung, dass das parlamentarische Prinzip die überwiegende Stellung des Parlaments gegenüber dem König sei, die sich in England ausgebildet habe. Entscheidende Macht für den öffentlichen Zustand habe das Parlament. Dieses habe rechtlich über die Personen der Minister und dadurch tatsächlich über die Staatsregierung im Ganzen eine Gewalt, die „fast ohne Grenzen“ sei.⁶⁴ „Aus dieser unbedingten Abhängigkeit der Minister vom Parlament geht dann besonders im Zusammenhang mit den sonstigen Rechten des Parlaments, nach einer tatsächlichen Notwendigkeit das hervor, was man die parlamentarische Regierung zu nennen pflegt.“⁶⁵ Die Nation in ihrer parlamentarischen Vertretung regiere sich selbst, und der König stehe nur darüber, indem er dieser Regierung (formell) die Sanktion erteile und bzw. soweit die Umstände ihn unterstützen sie ermächtige. Es sei die Regel, dass der König sich missliebige Minister und eine missliebige Regierungsweise ohne eigenen Einfluss gefallen lassen müsse und jedenfalls könne er einen Einfluss nur durch die zufälligen Umstände und deren kluge

⁶² Vgl. *Hintze*: Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, S. 391 f.

⁶³ Vgl. dazu auch *von Gerlach*: Das Parlament, S. 83 f., der klarstellt, dass die Regierung, so lange sie im Amte ist, ein selbstständiges Organ des Parlaments ist, d. h. mit dem Auftrag des Parlaments selbstständig Macht übernimmt und Aufgaben wahrnimmt.

⁶⁴ Vgl. *Stahl*: Das monarchische Prinzip, S. 215.

⁶⁵ Ebenda.

Benützung oder durch besondere Festigkeit seines Charakters gewinnen. Er habe nicht einen Einfluss von selbst und überall kraft seiner königlichen Stellung.⁶⁶

Stahl zeigte sich als Gegner des Parlamentarismus und trat für den Fortbestand der konstitutionellen Monarchie ein, weil er befürchtete, dass der König keinerlei Einfluss mehr auf die politischen Ereignisse und die Administration zu nehmen imstande sein würde. Eine derartige Regierungsweise mit der Folge, dass der König nicht wirklich Einfluss „kraft seiner königlichen Stellung“ haben könnte, das kam für Stahl nicht in Betracht. Zugleich wies er jedoch die Begabung auf, die parlamentarische Regierungsform detailliert und eindeutig zu erläutern, indem er die unbedingte Abhängigkeit der Minister vom Parlament für notwendig erklärte.

Eine Definition des Begriffs „parlamentarische Regierung“ konnte Hugo Preuß noch 1891 nicht entwickeln. „Der moderne Rechtsstaat [...] beruht auf der reichsten Verzweigung eines Systems von Ungleichheiten, welche durch mannigfachste gegenseitige Abhängigkeitsverhältnisse den Höchsten mit dem Niedersten verbinden. Eine Blüte dieses organischen Systems ist der Parlamentarismus.“⁶⁷ Zur Verfassung der USA führte Preuß aus, dass sie ein „Werk des gesunden Menschenverstandes“ sei, nicht fehlerlos, aber ein „Meisterstück der Staatskunst“.⁶⁸

Für Robert von Mohl bestand das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems darin, dass das Ministerium jedes Mal im Sinne der Mehrheit der Volksvertretung zusammengesetzt und mit den Leitern derselben besetzt werde. Von Mohl erklärte, wenn sich die Mehrheit ändere, infolge von Wahlen oder wegen Unzufriedenheit mit den Regierungsmaßnahmen, werde das Ministerium entlassen und ein anderes im Geist und aus dem Kern der jetzigen Mehrheit gebildet. Es sei natürlich, dass diese dann die Geschäfte in der Auffassung ihrer politischen Partei führten. Damit sei in allen wesentlichen Dingen volle Übereinstimmung zwischen der Regierung und der Repräsentation hergestellt.⁶⁹ Der Verfasser setzte sich sogar mit der Frage auseinander, wie der Monarch in das System hineinpassen könnte, nämlich als eine Art Mittler bei Streitigkeiten und Hüter der Regierungsweise. Dabei solle der Monarch

⁶⁶ Vgl. ebenda.

⁶⁷ Preuß: Staat, Recht und Freiheit, S. 149.

⁶⁸ Vgl. ebenda, S. 151.

⁶⁹ Vgl. von Mohl: Das Repräsentativsystem, S. 400. Hier und bereits bei Max Seydel zeigt sich, dass in der Staatsrechtswissenschaft vor 1914 – entgegen der Auffassung Pikarts (*Pikart: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System*, ZfP 9 (1962), S. 18) – das parlamentarische Regierungssystem als ein solches verstanden wurde, bei dem die Regierung von der Mehrheit gebildet und mit Machtbefugnissen ausgestattet werde.

über den Parteien stehen, um das Funktionieren des parlamentarischen Systems zu gewährleisten. Er könne ausgleichend und vermittelnd eingreifen. Von Mohl lehnte die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems letztlich mangels Vorliegens der Voraussetzungen für Deutschland ab, unter anderem deshalb, weil die Bedingungen für das parlamentarische Regierungssystem nicht gegeben seien, etwa wie das Vorhandensein bestimmter scharf geschiedener, ihres Zwecks ganz bewusster Parteien.⁷⁰

Für das parlamentarische Regierungssystem notwendige Parteien gab es 1860, als Robert von Mohl sich mit dem parlamentarischen Regierungssystem befasste, tatsächlich noch nicht. In den Jahren 1848/49 hatten sich parteiähnliche Gruppierungen gebildet mit dem Ziel der nationalen Einigung und der Errichtung einer gemeinsamen Verfassung, wobei die eine Gruppe eine Demokratie favorisierte und die anderen Gruppen den Status quo erhalten bzw. eine konstitutionelle Monarchie einrichten wollten. Mit der Deutschen Fortschrittspartei gelang es den Liberalen 1861, die erste offizielle deutsche Partei zu gründen, der dann späterhin andere folgten. Das Zwei-Parteien-System wurde zum Ideal der Parteibildung. „So standen sich zwei weltanschaulich fest gefügte Fronten gegenüber: Liberalismus und Konservatismus, die nicht nur in einem formalen Sinne um Wandel oder Wahrung gegebener Verhältnisse kämpften, sondern als eine Frontenbildung, die auf menschliche Grundgegensätze zurückging, geradezu Idealtypen eines Parteischemas zu repräsentieren schienen.“⁷¹ 1866 wurde dann ein Mehrparteiensystem sichtbar, als sich nach einer Indemnitätsvorlage die Nationalliberale Partei durch Trennung von der radikaleren Opposition bildete.⁷² Weil die politischen Parteien nach der Reichsgründung keinen Einfluss auf die Regierung hatten und auch ansonsten eher eingeschränkte Rechte besaßen, ist Neumann zuzustimmen, dass sie im Entscheidenden immer „Gesellschaft“ und nie „Staat“ wurden. Zu Bismarckzeiten und bis zum Ersten Weltkrieg konnten die politischen Parteien ihre echte Funktion nicht erfüllen.⁷³ Sie konnten das Parlament zwar als Plattform nutzen, um ihre Interessen zu vertreten. Die Durchsetzung ihrer Interessen dadurch, dass sie mit einer Mehrheit die Regierung zu stellen imstande waren, gelang ihnen hingegen nicht. Die deutschen Parteien waren in der konstitutionellen Monarchie von der Übernahme von Regierungsgewalt ausgeschlossen und damit in ihrer Macht stark begrenzt, während sich in Großbritannien und Frankreich die Parteien schon viel früher

⁷⁰ Vgl. von Mohl: Das Repräsentativsystem, S. 420 f.

⁷¹ Neumann: Die Parteien der Weimarer Republik, S. 20 f.

⁷² Ebenda, S. 21.

⁷³ Ebenda, S. 25. Laut Pikart wurden die Parteien daher nicht als etwas Notwendiges und Elementares hingenommen, sondern „extrakonstitutionell“, vgl. Pikart: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System, ZfP 9 (1962), S. 19.

entwickelt hatten und von Anfang an über das Parlament entscheidende Machtpositionen, wenn auch in Frankreich nicht kontinuierlich, besaßen.⁷⁴

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts setzte sich Max Seydel mit den wesentlichen und unterschiedlichen Merkmalen der konstitutionellen und der parlamentarischen Regierungsform auseinander. Ihm gelang es dabei, sich zu diesem Thema zu äußern, ohne tatsächlich Position zur einen oder anderen Staatsform zu beziehen, weil seiner Auffassung nach jedes staatliche Gemeinwesen sich einrichten möge, wie ihm gutdünke.⁷⁵ Wie von Stahl wurde parlamentarische Regierung auch von Seydel verstanden als Regierung, die im Einklang mit dem Willen der Parlamentsmehrheit geführt wird. Auffallendes Manko beider Erörterungen ist, dass nicht dargestellt wurde, inwieweit die Majorität auf die Regierung einwirken können soll, etwa im Falle von Unstimmigkeiten zwischen Parlament und Regierung. Es wurde nur erwähnt, dass der Wille der Mehrheit entscheiden soll, nicht aber, wie das vonstatten gehen soll. Eine parlamentarische Regierung sei jene, erklärte Seydel, welche im Einklang mit dem Willen der Parlamentsmehrheit geführt werde, bei welcher zwischen den Willensäußerungen der Krone und dem durch das Parlament ausgedrückten Volkswillen Harmonie bestehe.⁷⁶ Der Begriff der parlamentarischen Regierung sei ein „staatsrechtlicher Begriff“. Als solcher drücke er gegenüber dem Begriff der konstitutionellen Regierung einen Gegensatz nicht bloß der Regierungsform, sondern geradezu der Staatsform aus. Die Souveränität der Herrschergewalt ruhe hier in den Händen des Parlaments und sei dabei eine Erscheinungsform der Republik, wohingegen die konstitutionelle Monarchie eine Erscheinungsform der Monarchie sei.⁷⁷ Die parlamentarische Staatsform führe dazu, dass der Wille der Parlamentsmehrheit nicht bloß bei Gesetzgebung und Staatshaushalt mitwirke. Insbesondere bestimme er den Gang der Regierung und der laufenden Staatsverwaltung.⁷⁸

Seydel sah es als grundsätzlichen Wechsel an, wenn die Verfassung von der Monarchie in die parlamentarische Regierung geändert werden würde. Dies begründete er damit, dass es unterschiedliche Staatsformen seien. Wesentlichste Befürchtung des Wechsels in eine solche andere Staatsform war, dass der Wille der Parlamentsmehrheit über alle wesentlichen Fragen, sogar die der laufenden Staatsverwaltung, zu entscheiden hätte. Da eine Abschaffung der Monarchie nicht in Frage kam, das Deutsche Reich war schließlich gerade erst gegründet worden, war auch kein Wechsel von der konstitutionellen Monarchie hin zum

⁷⁴ Vgl. die Einleitung in: Deutsche Parteien vor 1918, Herausgegeben von Gerhard A. Ritter, S. 10.

⁷⁵ Vgl. Seydel: Konstitutionelle und parlamentarische Regierung, in: Annalen des Deutschen Reichs, S. 250.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 237.

⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 238.

⁷⁸ Vgl. ebenda, S. 239.

parlamentarischen Regierungssystem zu erwarten. Dies jedenfalls nicht, solange in der Staatsrechtswissenschaft so argumentiert wurde, dass die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems eine andere Staatsform und damit die Abschaffung der Monarchie bedeuten würde.

Richard Schmidt äußerte im Jahre 1909, dass ein Parlamentarismus undenkbar sei, solange der Wechsel der Probleme der auswärtigen und unserer inneren Politik, der wirtschaftlichen und kirchenpolitischen Fragen, bald eine Koalition der Konservativen und Klerikalen gegen die liberalen Elemente und der verschiedenen Parteien untereinander nötig mache.⁷⁹ Auch bei ihm ist wieder der Gedanke zu erkennen, dass das Ministerium ein Ausschuss des Parlaments darstellt.⁸⁰ Im Übrigen argumentierte er gegen den Parlamentarismus.⁸¹

Aufsehen erregte der Rechtsprofessor Walther Schücking mit seinem im Jahre 1913 erschienenen Buch über die neuen Ziele der staatlichen Entwicklung, in welchem er den Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem präferierte, wenn auch relativ zurückhaltend. Der Volksstaat (hier zu verstehen als „Demokratie“, A. d. V.) fordere zu seinem Wesen, dass der den Staat beherrschende Wille nicht mehr wie beim Herrschaftsstaat von einer Einzelperson getragen werde.⁸² Das „durch den Eindruck der Bismarckschen Persönlichkeit Denken“ sei vorbei. „Wahrscheinlich war der deutsche Konstitutionalismus als der erste Kompromiß zwischen Absolutismus und Demokratie in Deutschland eine geschichtliche Notwendigkeit [...] Aber es wäre verkehrt, aus den Leistungen dieses Systems der Vergangenheit, die niemand bestreiten wird, auf die Notwendigkeit und Nützlichkeit, ja nur auf die Möglichkeit seiner Dauer zu schließen.“⁸³ Die „Gefahr des starken Königtums“ sah Schücking darin, dass der König unbewusst von seiner Umgebung zum „Werkzeug“ ihrer Interessen missbraucht werde, so dass es in der Natur der Dinge liege, dass das Parlament allmählich neben der Krone erstarken müsse. Wobei eine Regierung gegen den Willen der Parlamentsmehrheit für das Reich unmöglich sei.⁸⁴

⁷⁹ Vgl. *Schmidt*: Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland, ZfP 2 (1909), S. 191.

⁸⁰ Vgl. ebenda, S. 190.

⁸¹ Vgl. ebenda, S. 191 f.: Unausgesetzter Wechsel des Reichskanzlers und Unfähigkeit der Deutschen, ihrer Volksvertretung je nach der Situation kontrollierendes Gegengewicht, autoritativen Rückhalt oder klare Direktive zu geben.

⁸² Vgl. *Schücking*: Neue Ziele der staatlichen Entwicklung, S. 30 f.

⁸³ ebenda, S. 35.

⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 37 f.

Nach alledem ist festzuhalten, dass es Anfang des 20. Jahrhunderts vor allem an Optimismus in Bezug auf die Parteien, die, wie bereits oben erwähnt, erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland aufkamen und zunächst am großen Gegensatz der konservativ-restaurativen und der liberaldemokratischen Überzeugungen orientiert waren⁸⁵, mangelte. Da das monarchische Regierungssystem den Parteien keinen Spielraum für Entfaltung und Einflussmöglichkeiten einräumte, gab es auch keinen Grund für Optimismus. Im konstitutionellen System existierten ebenso wenige Regierungsparteien wie eine verfassungsmäßige Opposition.⁸⁶ Während im Wahljahr 1871 nur eine Wahlbeteiligung der Bevölkerung bei den Reichstagswahlen von 51 % gegeben war, wuchs diese in den nachfolgenden Jahren auf über 60 % und lag 1907 schon bei 84 %.⁸⁷ Angesichts der fehlenden Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem in Deutschland und der Tatsache, dass sich politische Parteien erst seit 1848 nach und nach bildeten⁸⁸, ist diese Ablehnung des „Neuen“ nicht ungewöhnlich und zeigt sich insbesondere in der anfangs sehr geringen Wahlbeteiligung.

b) 1914 bis 1918

Die Außerordentlichkeit des deutschen Systems unterstrich Hans Delbrück in seiner Darstellung aus dem Jahre 1914. Unsere Regierung, äußerte Delbrück, habe eine „weit höhere und bessere Form der politischen Gestaltung“.⁸⁹ Wollte man den Reichstag unterdrücken oder ihn durch gewaltsame Änderung des Wahlrechts entseelen, so würde das dem deutschen Reich ebenso zum Verderben gereichen, wie wenn der Reichstag die Befugnisse einer so genannten parlamentarischen Regierung bekäme. Würden beide zusammen wirken, Regierung und Reichstag, dann könnten sie „das höchste erreichen, mehr jedenfalls als die Staaten, die immer wieder darauf angewiesen sind, bald dieser bald jener Partei zu folgen.“⁹⁰ Nicht zu übersehen ist, dass Delbrück innenpolitische Kriegspropaganda betrieb mit dem Ziel der Ablehnung des parlamentarischen Systems. Die Antiparlamentaristen verlangten von den Anhängern der

⁸⁵ Menger: Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, S. 156.

⁸⁶ Vgl. Pikart: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System, ZfP 9 (1962), S. 21. Der Zentrumsabgeordnete Adolf Gröber machte 1902 vor dem Reichstag auf den Missstand aufmerksam, dass es keine Mehrheitspartei gebe, vgl. ebenda, S. 22.

⁸⁷ Vgl. Lepsius: Parteisystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Deutsche Parteien vor 1918, S. 63.

⁸⁸ Vgl. Pikart: Die Rolle der Parteien im deutschen konstitutionellen System, ZfP 9 (1962), S. 26 f.

⁸⁹ Delbrück: Regierung und Volkswille, S. 186.

⁹⁰ Ebenda, S. 187.

parlamentarischen Regierung die Vertagung ihrer Wünsche auf die Zeit nach dem Kriege im Namen des „Burgfriedens“.⁹¹

Parlamentarische Regierung hieß auch bei Hermann Rehm 1916, dass die Regierung durch das Parlament bestimmt werde. Es genüge für das parlamentarische Regierungssystem seiner Ansicht nach nicht, wenn die Kammern die Macht haben, einer ihnen nicht genehmen Regierungsweise das Ende zu bereiten. Erst wenn sie in der Lage seien, eine ihnen genehme Regierung herbeizuführen, also, wenn die Parteien die Macht haben, Männer ihres Vertrauens zu Ministern zu machen, sei diesem System Genüge getan.⁹² Rehm ging sogar so weit, im Deutschen Reich eine „parlamentarische Halbregerung“ anzunehmen, weil in Wirklichkeit Einfluss des Parlaments auf die Exekutive ausgeübt werde.⁹³ Diese Auffassung ist nicht vertretbar, denn „Bestimmen“ heißt schon nach dem natürlichen Sprachgebrauch Entscheiden ohne jegliche Einwirkung von außen. Dass das Parlament Entscheidungen zur Zusammensetzung des Ministeriums treffen durfte, ist nicht anzunehmen. Der Beitrag Rehms wirkt so, als wollte er das konstitutionelle System schönreden. Seine Gesinnung als absoluter Befürworter des konstitutionellen Systems schlägt unübersehbar durch.

Im parlamentarischen Regierungssystem bedurfte es auch nach der im Jahre 1917 vertretenen Auffassung Robert Pilotys mehr als nur eines „innigen und verständnisvollen Zusammenwirkens von Regierung und Volksvertretung“. Dies ist nach Piloty noch kein parlamentarisches System.⁹⁴ Der Grundsatz des parlamentarischen Systems sei der, dass die leitenden Minister aus den Parteiführern des Parlaments entnommen werden müssten.⁹⁵ Es handele sich um eine Regierungsform der Republik und es stehe außer Zweifel, dass ein parlamentarisches System ein Königtum voraussetze. Der König solle an einen Vorschlag des Parlaments gebunden sein. Parlamentarismus bestehe darin, dass das Parlament nicht nur Mitwirkungsrechte bei Gesetzgebung und Haushaltsführung und Antrags- und Beschwerde-rechte in Bezug auf die Verwaltung habe, sondern regieren und die Regierung dadurch betätigen wolle, dass es Männer der Sache nach verantwortlich mache. Ein parlamentarisches Ministerium, welches in einer wichtigen Vorlage die Mehrheit im Parlament nicht findet, müsse dies als seine entscheidende Niederlage anerkennen und zurücktreten, um einem

⁹¹ Vgl. von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 242. Dort ist auch ein Zitat zu finden von Graf Westarp im Reichstag 1917: „Während draußen die allerschwersten Kämpfe geführt werden [...] ist es wahrlich nicht an der Zeit, hier im Innern an den Grundlagen des Reiches zu rütteln“.

⁹² Vgl. Rehm: Das politische Wesen der deutschen Monarchie, S. 66 f.

⁹³ Vgl. ebenda.

⁹⁴ Vgl. Piloty: Das Parlamentarische System, S. 4.

⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 2.

anderen Ministerium, welches das Vertrauen der Mehrheit besitzt, den Platz zu räumen.⁹⁶ Piloty befürwortete also die Beibehaltung der Monarchie mit einzelnen Zügen des parlamentarischen Regierungssystems. Immerhin bekennt Piloty, dass auch in Deutschland das parlamentarische System eingeführt werden würde, entweder durch Änderung der Reichsverfassung oder auf dem „geräuschlosen Weg der Praxis“.⁹⁷ Die innenpolitische Lage machte zu diesem Zeitpunkt bereits eine Verfassungsänderung erforderlich, weil die Bedeutung der Parteien immer mehr zugenommen hatte und eine Verfassungsänderung favorisiert wurde. Im Juli 1917 bildete sich, wie bereits oben erwähnt, der IFA, in welchem neben der Kriegsproblematik die innenpolitische Situation besprochen wurde in Form der „Modernisierung“ und „Parlamentarisierung“ der Reichsverfassung.

Hugo Preuß erläuterte den Begriff der parlamentarischen Regierung auch im Jahre 1917 noch nicht. Er setzte sich aber zumindest schon für eine selbstständige politische Leitung und Verwaltung der einzelnen Geschäftsbereiche der Regierung durch die einzelnen Minister, also eine politische Ministerverantwortlichkeit, ein. Gleichzeitig lehnte er die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland durch formale Verfassungsänderung ab. Die Einführung des parlamentarischen Systems sei unmöglich, erklärte Preuß, weil dies einen regierungswilligen und regierungsfähigen Gemeinwillen des Volkes und des Parlaments voraussetze.⁹⁸ Es sei weit förderlicher, wenn der Volksvertretung nicht ein in sich unbedingt geschlossenes kollegiales Kabinett gegenüberstehe, sondern wenn sie es mit der Verantwortlichkeit jedes einzelnen Ministers zu tun habe. Nämlich des Hauptes der Regierung für die allgemeine Richtung der Politik und jedes Ressortchefs für die besondere Leitung seines Ressorts.⁹⁹

c) Föderalistische Bedenken und Sorge um die Hegemonie

Die Lehre von der Nichtverträglichkeit des Föderalismus mit dem parlamentarischen Regierungssystem wurde im 20. Jahrhundert sowohl von Staatsrechtlern als auch von Historikern vertreten. Georg Jellinek war einer der Vertreter dieser Lehre und sorgte sich um die Stellung des Bundesrates. Für ihn hatte parlamentarische Regierung verschiedene Erscheinungsformen. Sie sei in jedem Staate, der sie zur Erscheinung brachte, anders gestaltet. Gemeinsam seien ihr überall zwei Momente.¹⁰⁰ Sie müsse aus einer einigermaßen, wenn auch

⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 5 f.

⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 59.

⁹⁸ Vgl. *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 291 f.

⁹⁹ Vgl. ebenda.

¹⁰⁰ Vgl. *Jellinek*: Regierung und Parlament, S. 27.

auf Koalitionen beruhenden, fest gefügten parlamentarischen Mehrheit mit bestimmtem Parteiprogramm hervorgehen und imstande sein, vor dem Lande die Verantwortlichkeit für alles zu tragen, was im ganzen Bereiche des Staates von Staats wegen geschehe. Sie dürfe nicht in die Lage gesetzt sein, sich zu ihrer Entlastung irgendwie auf einen anderen, von ihr unabhängigen oder ihr übergeordneten Willen berufen zu können.¹⁰¹ „Die umfangreichen Befugnisse des Bundesrates hindern nun bei den gegenwärtigen Verfassungsverhältnissen ein parlamentarisches Regiment im Reiche, da ein großes Gebiet staatlicher Tätigkeit des Reichs existiert, für welches dem Reichstag gegenüber niemand die Verantwortlichkeit trägt. Wollte man den Parlamentarismus nach westlichem Muster durchführen, so wäre dies nur unter Zurückdrängung des Bundesrates und damit unter Preisgebung der bundesstaatlichen Gestaltung des Reichs möglich [...] Unausweichliche Wirkung der parlamentarischen Regierungsweise im Reiche wäre daher Herabdrückung der Einzelstaaten zu politisch bedeutungslosen Gebilden“.¹⁰²

Für Erich Kaufmann bestand das Wesen der parlamentarischen Regierungsform darin, dass das der Majorität des Parlaments entstammende Kabinett Haupt der Vollziehung sei, was im Reich niemals eintreten könne, ohne die Einzelstaaten als solche zu mediatisieren und im Grunde aufzuheben. Das Reich als solches verfüge über gar kein eigentliches Reichsbeamtentum, welches an der Stelle eines etwa gestrichenen Landesbeamtentums die Vollziehung der Reichskompetenzen übernehmen könnte.¹⁰³ Kaufmann erwies sich als Gegner des parlamentarischen Regierungssystems. Die Inkompatibilitätsnorm des Artikels 9 Satz 2 sei keine Singularität. Es sollten, so erklärte Kaufmann diese Norm, zwei Willensorgane scharf voneinander abgesondert werden, um jedem seine besondere Eigenart zu bewahren und zugleich Gegengewichtsfunktionen zwischen ihnen sicherzustellen. Damit hat er eine organische Staatsauffassung der Dinge vertreten. Wollte jemand diese Norm streichen, sei klar, dass damit in das bisherige Machtverhältnis zwischen Bundesrat und Reichstag eingegriffen und der Boden für eine parlamentarische Regierung, zum mindesten für eine Präponderanz des Reichstages, bereitet werde. Zunächst würde die allgemeine Selbstständigkeit der beiden Kollegien des Bundesrates und Reichstages gegeneinander vernichtet. Die Instruktion der Bevollmächtigten zum Bundesrate würde des Sinnes entbehren, da parlamentarische Bundesratsbevollmächtigte bereits durch ihre Parteiprogramme und ihre Wählermassen „instruiert“ seien. Es würde ferner die Gegengewichtsfunktion des Bundesrates gegenüber dem

¹⁰¹ Vgl. ebenda.

¹⁰² Ebenda, S. 31.

¹⁰³ Vgl. Kaufmann: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, S. 67 f.

Reichstage aufgehoben, sogar die bescheidene Rolle eines Oberhauses würde ihm genommen. Der Gedanke einer Parlamentarisierung des Bundesrates sei „das Reichs-Feindlichste und zerstöre die deutschen Klein- und Mittelstaaten“.¹⁰⁴ Es wird schnell klar, dass Kaufmann sich nicht nur wegen föderalistischer Bedenken gegen die Parlamentarisierung wandte, sondern ihm auch die Erhaltung der kleineren deutschen Staaten bedeutend war.

Mit der Behauptung in der Literatur, wie sie unter anderem von Kaufmann verbreitet wurde, dass Parlamentarismus und Bundesstaat zwei einander widersprechende politische Begriffe seien, zwei Prinzipien, von denen das eine das andere ausschließe, setzte sich auch der Staatsrechtler Hans Gmelin auseinander. Er hielt eine Verbindung von Parlamentarismus und Föderalismus für durchaus möglich. Selbst im Kaiserreich neige der zentralistische Parlamentarismus dazu, sich mit den föderalistischen Bestrebungen der kleineren deutschen Staaten gegen die Vormacht Preußens zu verbinden.¹⁰⁵

Auch Gerhard Anschütz hielt Föderalismus und Parlamentarismus für vereinbar. Parlamentarisierung sei eine „Hebung der Macht des Reichstages“. Der Reichstag sei ein unitarischer Faktor, er verkörpere nicht die Vielheit der deutschen Staaten, sondern nur die Einheit des deutschen Volkes. Ihn erhöhen, hieße die Dosis Unitarismus, die der Verfassung beigemischt sei, vergrößern. Parlamentarismus sei das System, das dem Parlament einen geregelten Einfluss auf die vollziehende Gewalt, einschließlich der Besetzung der Ministerposten, eröffne. Auch da dürfe von Parlamentarismus gesprochen werden, wo es der Regierung unmöglich gemacht sei, in der Handhabung der ihr anvertrauten Gewalten von der ihr durch das Parlament vorgezeichneten politischen Richtung dauernd und erheblich abzuweichen, wobei es einerlei sei, ob diese Unmöglichkeit auf Rechtssatz oder nur auf der tatsächlichen Erhaltung der Machtverhältnisse beruhe.¹⁰⁶ Wenn die Regierung immer nur aus dem Parlament entnommen würde, dann sei die Regierung ein geschäftsführender Ausschuss der Parlamentsmehrheit, „das parlamentarische System i. e. S. oder das System der Parteiregierung“. Nach Anschütz sollte es für Parlamentarismus genügen, wenn die Regierung das Vertrauen des Reichstages genieße.¹⁰⁷ Der deutsche Reichstag war nach seiner Auffassung demokratisch in Bezug auf seine Formation, nicht aber in Bezug auf seine Kompetenz. Er sei nicht zum Herrschen, sondern nur dazu berufen, Missgriffe der Herrschergewalt zu verhindern.

¹⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 72 f.

¹⁰⁵ Vgl. *Gmelin*: Zur Frage der Einführung parlamentarischer Regierung im Reiche, ZfP 11 (1919), S. 294 f.

¹⁰⁶ Vgl. *Anschütz*: Parlament und Regierung im Deutschen Reich, S. 21 f.

¹⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 34.

Diese Zuständigkeit beschränke sich auf die Mitwirkung bei der gesetzgebenden Gewalt und der dazu gehörigen Regelung des Reichshaushaltes, erstrecke sich dagegen nicht auf die Regierung i. e. S., die vollziehende Gewalt.¹⁰⁸

Es sei nicht richtig, erklärte Anschütz weiter, dass das parlamentarische System gegenwärtig in keinem der als Bundesstaaten anzusehenden Gemeinwesen anerkannt ist. Insbesondere die Vereinigten Staaten von Nordamerika und die Schweiz seien in ihrem Gesamtaufbau und in allen ihren Einrichtungen „so ausgesprochene, unverfälschte Demokratien“, die das parlamentarische Regierungssystem mit seinem Zweck zu verhindern, dass die Regierung des Landes sich in wichtigen Fragen mit dem Volkswillen und der öffentlichen Meinung in Widerspruch setzt, durchaus entbehren können.¹⁰⁹ Das Deutsche Reich habe einen viel höheren Gehalt an Föderalismus, was vor allem in der ausgeprägt föderalistischen Institution des Bundesrates zum Ausdruck komme, und ein „hegemonisches Element, welches in den beiden anderen Bundesstaaten völlig fehlen würde: die auf seiner die anderen Bundesglieder überragenden Macht und Größe beruhende führende Stellung des Gliedstaates Preußen.“ Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Landtag werde es auch in Zukunft geben. In solchen Fällen sei es Sache des Reichskanzlers, der Reichspolitik den ihr gebührenden Vorrang, dem Reichsinteresse das ausschlaggebende Gewicht zu verschaffen. Dies bedeute keine „Entstaatlichung Preußens“. Was den Gegenstand der jetzigen verfassungspolitischen Krisis bilde, sei nicht die Stellung des Bundesrates, sondern das Verhältnis des Reichstages zum Reichskanzler und seinen Stellvertretern, zu der so genannten Reichsleitung. Anschütz plädierte dafür, dass der Kaiser den Reichskanzler und die Staatssekretäre nur aus der Reichstagsmehrheit oder doch im Einvernehmen mit ihr ernennen dürfe, und sie entlassen müsse, wenn die Reichstagsmehrheit es fordere. Die Verwirklichung dieser Wünsche ließe die Rechte des Bundesrates unberührt, weil der Bundesrat bei der Ernennung des Kanzlers und der Staatssekretäre nicht beteiligt wäre.¹¹⁰ Anschütz war also dafür, weiterhin an dem bisherigen System festzuhalten, und ließ es für das parlamentarische Regierungssystem genügen, dass der Reichskanzler und die Staatssekretäre nur mit dem Willen des Reichstages vom Kaiser berufen und abberufen werden konnten. Damit war er, wie Robert Piloty auch, für eine „Einbettung“ wesentlicher Voraussetzungen des parlamentarischen Regierungssystems in die konstitutionelle Monarchie. Eine Erweiterung der Machtbefugnisse des Parlaments war nicht vorgesehen.

¹⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 4.

¹⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 10 f.

¹¹⁰ Vgl. ebenda, S. 13 f.

Eine verständige Erklärung für den Föderalismus als Hindernis des Parlamentarismus lässt sich bei den Befürwortern dieser Auffassung nicht finden. Ihre Begründung erfolgte einzig und allein zum Zweck der Erhaltung der preußischen Hegemonie. Die Beibehaltung der konstitutionellen Monarchie und der Fortbestand der Hegemonie Preußens entsprachen den Verfassungsvorstellungen zu der Zeit. Dementsprechend wurde an der Konstitution festgehalten, so lange es keinen konkreten Handlungsbedarf und keine überzeugenden wissenschaftlichen Darstellungen in der Staatsrechtswissenschaft gab. Kritische Bemerkungen gegen das parlamentarische Regierungssystem gab es selbst nach der Novemberrevolution 1918 noch, obwohl im ganzen Land eine andere Tendenz zu verzeichnen war. „Als die schlechteste aller Parteiregierungen hat sich immer mehr die Kabinettsregierung, die sog. parlamentarische, erwiesen.“¹¹¹ Die Monarchie war nach Auffassung Wilhelm Hasbachs die modernste Staatsform. Es verwundert also nicht, dass er in seinem 1919 erschienenen Werk lediglich die Vorzüge der konstitutionellen Monarchie darstellte, nicht aber die des parlamentarischen Regierungssystems, welches er definiert als „oligarchische Bildungen, Herrschaften von Parteiführern, die ihre Herrschaft zu befestigen glauben, wenn sie sich als Diener des Volkes ausgeben.“¹¹²

d) Die Theorie Max Webers

Max Weber ist als einer der wichtigsten Befürworter der parlamentarischen Regierung aufzuzeigen. Die Reichsverfassung schließe das parlamentarische System wegen Art. 9 aus, der es verbiete, Mitglieder des Reichstages zu Bundesratsbevollmächtigten zu ernennen, stellte Weber voran. Damit könne der Reichskanzler, der nach Art. 15 notwendig dem Bundesrat angehört, zwar dem preußischen Landtag, nicht aber dem Deutschen Reichstag angehören.¹¹³ Das parlamentarische System erklärte Weber derart, dass die Verwaltungsleiter aus der Mitte des Parlaments entnommen werden. Um im Amt zu bleiben, benötigten sie das ausdrücklich ausgesprochene Vertrauen seiner Mehrheit oder müssten wenigstens der Bekundung des Misstrauens weichen (parlamentarische Auslese der Führer), weshalb sie „erschöpfend und unter Nachprüfung des Parlaments oder seiner Ausschüsse, Rede und Antwort stehen müssen (parlamentarische Verantwortlichkeit der Führer) und die Verwaltung nach den vom Parlament gebilligten Richtlinien führen müssen (parlamentarische Verwaltungskontrolle).“¹¹⁴ In diesem Fall seien die Führer der jeweils ausschlaggebenden Parteien des Parlaments „notwendige

¹¹¹ Hasbach: Die parlamentarische Kabinettsregierung, S. XII.

¹¹² Vgl. ebenda, S. 268.

¹¹³ Vgl. Weber: Gesammelte politische Schriften, S. 235.

¹¹⁴ Vgl. ebenda, S. 340.

positive Mitträger der Staatsgewalt“. Das Parlament sei dann ein „Faktor positiver Politik neben dem Monarchen“. Dieser Monarch bestimme dann nicht oder wenigstens nicht vorwiegend, jedenfalls nicht ausschließlich, kraft seiner formalen Kronrechte, sondern kraft seines unter allen Umständen sehr großen Einflusses die Politik mit. In diesem Fall spreche man vom „Volksstaat“, während ein Parlament der Beherrschten mit negativer Politik gegenüber einer herrschenden Bürokratie eine „Spielart des Obrigkeitsstaates“ darstelle.¹¹⁵ Weber sah in einer zunehmenden Parlamentarisierung das geeignete Mittel zur Beschränkung der sich ausdehnenden bürokratischen Herrschaft. Ein Zweiparteiensystem sei in Industriestaaten infolge der Spaltung der modernen ökonomischen Schichten in Bürgertum und Proletariat und der Bedeutung des Sozialismus als Massenevangelium jedoch nicht durchführbar.¹¹⁶

Weber wies ferner darauf hin, dass der Wegfall der Bestimmung, dass niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein kann, nicht zu einer Schwächung der föderalistischen Elemente führe. Zur Frage nach Deutschlands künftiger Staatsform, Anfang 1919 als Sonderabdruck erschienen in der von der Frankfurter Zeitung veröffentlichten Schriftenreihe „Zur deutschen Revolution“, äußerte Weber, dass die streng parlamentarische Monarchie die technisch anpassungsfähigste und in diesem Sinne stärkste Staatsform sei.¹¹⁷ Eine detaillierte Stellungnahme gab er zu dieser Idee einer Verknüpfung von parlamentarischer Regierungsform und Monarchie allerdings nicht ab. Der voraussichtliche Fortbestand des preußischen Staates war die grundlegende Prämisse seiner Verfassungsüberlegungen. Er suchte das künftige Verfassungssystem von vornherein so zu konstruieren, dass das Übergewicht Preußens, das auch nach dem Wegfall aller verfassungsmäßigen Vorrechte erdrückend blieb, durch geeignete föderative Verfassungselemente kompensiert würde.¹¹⁸ Diese Überlegungen waren unter den Staatsrechtswissenschaftlern weit verbreitet (s. o.). Erst mit der Novemberrevolution 1918 wurden die Probleme um die Verfassungsverhältnisse akut und eine Lösung vonnöten.

e) Robert Redslob: echte und unechte parlamentarische Regierung

Auf die politische Entwicklung in Deutschland hat ein während des Ersten Weltkrieges erschienenenes Buch von Robert Redslob einen nachweisbar entscheidenden Einfluss gehabt.

¹¹⁵ Vgl. ebenda.

¹¹⁶ Vgl. ebenda, S. 384.

¹¹⁷ Vgl. ebenda, S. 449.

¹¹⁸ Vgl. *Mommsen*: Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, S. 359.

Hugo Preuß ließ sich von der Lehre Redslobs beeinflussen.¹¹⁹ Manfred Friedrich führt dazu aus, dass Preuß aus Redslobs Studie die Unterscheidung der als „echt“ und „unecht“ bezeichneten parlamentarischen Regierungstypen entlehnt habe, und zwar in dem Sinne, wie sie Redslob auffasst. Dies sei offenkundig und unbestritten.¹²⁰

Für Redslob gab es zwei verschiedene Systeme der parlamentarischen Regierung, das echte und das unechte. Er entwickelte das echte am englischen System und das parlamentarische Regime in seiner unechten Form sah er in der französischen dritten Republik verwirklicht. Im Mittelpunkt seiner Darstellung ist die These zu sehen, dass eine parlamentarische Verfassung ein System des Gleichgewichts zwischen der exekutiven und legislativen Gewalt bedeute.¹²¹ „Sie ist durch eine doppelte Bindung charakterisiert, das Ministerium auf der einen Seite gibt der Politik den Impuls, es hat die Initiative der administrativen Ideen. Allein diese Machtbefugnis hat ihre Grenzen. Das Kabinett soll sich nicht in Widerspruch setzen mit der Majorität des Parlaments. Damit stoßen wir auf den kritischen Punkt, auf die Achse des Mechanismus. [...] das Parlament kann der Regierung nicht seinen Willen aufzwingen. Denn eine solche Autorität würde den parlamentarischen Mechanismus zerbrechen. Vielmehr, die Versammlung hat nur ein Recht der Kritik.“ Das Parlament bestimme die allgemeine Politik, während das Ministerium in diesem Rahmen frei regiere.¹²² Für den Fall der Kollision und der Nichterreichbarkeit einer Einigung komme es zu einer Auflösung des Parlaments und das Volk nehme ein „Schiedsrichteramt“ wahr. „Diese Abhängigkeit der beiden Faktoren von der Nation, diese Notwendigkeit, sich ihrem souveränen Urteil zu beugen und vor ihrem tadelnden Spruch zurückzuweichen, wird parlamentarische Verantwortlichkeit genannt.“¹²³

Redslob stellte einen Vergleich des parlamentarischen Regimes mit einer Waage auf. Der nominelle Träger der Gewalt, der Monarch oder der Präsident, halte sie in Händen mit den beiden Platten Ministerium und Parlament. Das Staatshaupt solle das Gleichgewicht herstellen, indem es die Gewichte auf die eine oder andere Seite verteile. Daraus folgte Redslob, dass das parlamentarische Regime keine Trennung, sondern vielmehr eine Bindung der Gewalten

¹¹⁹ von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 268.

¹²⁰ Vgl. Friedrich: Zur Lehre vom „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus: Redslob und Preuß, S. 190.

¹²¹ Vor Redslob war bereits bei Julius Hatschek 1909 von einem Gleichgewichtssystem die Rede, vgl. Hatschek: Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage, Teil 2: Das Recht der modernen Demokratie, S. 17 f.

¹²² Vgl. Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, S. 1 f.

¹²³ Ebenda.

sei. Der Knotenpunkt des politischen Lebens liege in den Wahlen. Die Abstimmung des Volkes beherrsche alle Kräfte des Staates.¹²⁴

Das parlamentarische Regime war nach Ansicht Redlobs keine absolute Regierungsform, nicht ein Einzelner habe die unumschränkte Gewalt, sondern ein Wahlkörper. Dieser könne nur über Fragen der allgemeinen Politik entscheiden. Als Entstehungsstätte dieser parlamentarischen Regierungsform in ihrer echten Form galt für Redlob England. Die Rolle des Königs sei die des Mittlers, der die Waage hält und die Gewichte zwischen Kabinett und Parlament verteilt, nachdem das Volk gesprochen hat. Redlob begründete dies mit Hilfe der Parlamentsgeschichte.¹²⁵ In Frankreich sei das anders: „Zwar gibt es dort auch ein Parlament und ein Kabinett. Aber es besteht kein Gleichgewicht, weil der Träger der Exekutive von dem Träger der Legislative, den zur Nationalversammlung vereinigten Kammern, gewählt wird.“¹²⁶ Die Minister befänden sich unter der Leitung des Parlaments, „zwar erhalten sie keine wirklichen Befehle, [...] sehen sich aber in der Notwendigkeit zu gehorchen oder zu weichen.“ Im Grunde gebe es in Frankreich nur ein einziges Organ im Staate, es herrsche „parlamentarische Diktatur“.¹²⁷ Eine unbestreitbare Verwandtschaft zwischen beiden Systemen sei die der ministeriellen Verantwortlichkeit. Daher sei es besser, das französische System mit dem parlamentarischen Regime zusammenzubringen, mit dem es wenigstens die auffallende Verwandtschaft zeige, dass es die ministerielle Verantwortlichkeit kennt. Die Dritte Republik lebe unter einem „nicht authentischen Parlamentarismus“.¹²⁸

In der deutschen Literatur wurde Redlob der Vorwurf gemacht, es sei sinnlos, eine der möglichen Gestaltungsformen als echt zu bezeichnen, nur weil sie dem Idealbild des Verfassers entspreche.¹²⁹ Friedrich Glum ist der Auffassung, dass keine Konfliktgefahr bestehe mit der Notwendigkeit des Eingreifens eines Mittlers, da Regierung und Parlamentsmehrheit so nahe miteinander verbunden seien. Die Lehre Redlobs leide an einer gewissen Künstlichkeit.¹³⁰ Dies ist der geläufige Topos der Redlob-Kritik, dass es ein subjektives Werturteil sei, wenn eine einzelne Form des Parlamentarismus als „echt“ und damit unter der

¹²⁴ Vgl. ebenda, S. 7-8.

¹²⁵ Vgl. ebenda, S. 8-105.

¹²⁶ Ebenda, S. 110.

¹²⁷ Vgl. ebenda, S. 138-139.

¹²⁸ Vgl. ebenda, S. 180.

¹²⁹ Vgl. Glum: Regierungssystem, S. 395.

¹³⁰ Vgl. ebenda.

Hand zum „Ideal“ deklariert werde.¹³¹ Auch nach der Ansicht von Detlef Stronk reduziert Redslob unzulässig vereinfachend den Parlamentarismus auf zwei Grundtypen.¹³²

Redslob erkennt völlig, dass es im realen Parlamentsleben keine Regierung geben wird, die nicht auch von der Mehrheit unterstützt wird – unabhängig davon, von wem das Ministerium gewählt wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wird es neue Mehrheitsbildungen geben, was letztlich Sache der Parteien sein dürfte. Eines Mittlers bedarf es demzufolge tatsächlich nicht.

3. Zwischenergebnis

Nach alledem ist zu konstatieren, dass in der staatsrechtlichen Literatur vor der Novemberrevolution 1918 keine systematische Illustration zur parlamentarischen Regierung vorhanden war. Wenngleich Stahl das Wesen des britischen Parlamentarismus in seinen Grundzügen einwandfrei erfasst hatte, dass das Parlament entscheidende Macht auf den öffentlichen Zustand habe, da es die Personen der Minister in ihrer Gewalt habe. Seine konservative Auffassung, dass die konstitutionelle Monarchie das richtige für Deutschland sei, setzte sich allerdings durch und blieb bei den Staatsrechtlern so oder zumindest in abgeschwächter Form haften.

Bei Seydel war die Parlamentsmehrheit ebenfalls das bestimmende Kriterium für das parlamentarische Regierungssystem. Manko der beiden Erörterungen ist, dass nicht behandelt wurde, worauf es konkret ankommen soll, wenn das Parlament seine Macht gebraucht, d. h., ob und wann die Parlamentsmehrheit die Regierung entlassen darf o. ä.

Es existierten durchaus Anlässe, an dem System der konstitutionellen Monarchie zu rütteln. Die Daily-Telegraph-Affäre von 1908 wäre eine Gelegenheit gewesen, die Parlamentarisierung des Reiches in Angriff zu nehmen. Nach einer kaiserlichen Stellungnahme gegenüber der britischen Zeitung „Daily Telegraph“ entspann sich eine Debatte um die Frage der Ministerverantwortlichkeit. Da am Ende nur ein Teil der Parteien für eine Verfassungsänderung war, reichte die Kraft des Reichstages zur Einführung des parlamentarischen Systems nicht aus und die Macht des Reichstages blieb „negativ“, d. h. er konnte gewisse Maßnahmen

¹³¹ Vgl. *Friedrich*: Zur Lehre vom „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus: Redslob und Preuß, S. 192.

¹³² Vgl. *Stronk*: Gleichgewicht und Volkssouveränität, S. 81.

verhindern, aber keine positiven Entscheidungen seinerseits an ihre Stelle treten lassen.¹³³ In Ermangelung einer Majorität im Reichstag für eine Einführung des parlamentarischen Regierungssystems, zumal auf Grund fehlender effektiver staatsrechtlicher Konzeptionen für die Einführung desselben, versagte dieses Projekt.

Von Mohl machte sich die Vorstellung zueigen, dass es in Deutschland etwas Analoges wie in England geben müsse. Er glaubte, im Gegensatz zu seinen Kollegen, die das Beamtentum hochhielten, dass unter den Parlamentariern fähigere oder genau so fähige Kräfte wie in den Behördenkanzleien zu finden seien. Bei der Äußerung dieser Vorstellung blieb es alsdann, Taten folgten keine. Absurderweise lehnte auch von Mohl, der eigentlich Anhänger des parlamentarischen Systems war, eben dieses System für Deutschland ab.

Die Frankfurter Zeitung vom 29. April 1917 beanstandete, dass das parlamentarische System in ganz verschiedenen Formen auftrete und entgegengesetzte Wirkungen ausübe.¹³⁴ In Frankreich würden die fortgesetzt wechselnden Ministerien durch eine nervöse Kammer lahm gelegt, in England sei es zu einem vehementen Kräfteverfall des durch eine fast diktatorische Regierung beherrschten Parlaments gekommen. Amerika besitze eine scharf ausgeprägte Parteiregierung ohne parlamentarisches Regime, weil durch strenge Trennung von Gesetzgebung und Verwaltung ein Gegengewicht gegen die Gefahren der Parteiherrschaft gesucht wurde. Als wesentliches Merkmal des Parlamentarismus bleibe die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments. Alles andere sei eine Zweckmäßigkeitsfrage. Vielleicht werde es den Deutschen beschieden sein, „neue Formen zu finden, die der Verwirklichung einer ehrlichen und tüchtigen Demokratie besser dienten als die bisher üblichen.“ Eine leistungsfähige, an keine Partei gebundene Bürokratie sei mit dem parlamentarischen Regime vereinbar, und es bleibe eine offene Frage, ob die Minister vollzählig oder nur zum Teil dem Parlament zu entnehmen seien.¹³⁵ Genau diese von der Frankfurter Zeitung aufgegriffene Frage war bisher ungeklärt geblieben: Auf welche Weise ist die parlamentarische Regierungsform in Deutschland realisierbar? Dass die parlamentarische Regierung sich auch in Deutschland durchsetzen werde, stand für Preuß zwar außer Zweifel.¹³⁶ Diese Haltung ist kennzeichnend für die Staatsrechtswissenschaft vor 1918. Es schien klar zu sein, dass es zur parlamentarischen Regierung kommen werde, den entscheidenden Schritt

¹³³ Vgl. von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 251.

¹³⁴ Vgl. dazu Grosser: Vom parlamentarischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, S. 138.

¹³⁵ Vgl. ebenda.

¹³⁶ Vgl. von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 265.

nebst Plänen tat allerdings keiner der Staatsrechtswissenschaftler. Entweder sie lehnten das System mit überwiegend konstitutiven Argumenten (Hegemonie Preußens, Föderalismus) ab. Oder sie erwiesen sich von vornherein als strikte Gegner etwaiger Verfassungsänderungen, ohne überhaupt zu einem „Für und Wider“ zu gelangen. Bis 1918 blieb die Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems daher auch auf Grund eben dieser „theoretischer Ungereimtheiten“¹³⁷ in den Anfängen stecken.

Anfang des 20. Jahrhunderts mangelte es nicht nur an Zutrauen in die Bevölkerung. Vor allem fehlte den Staatsrechtlern der Glaube, dass die Parteien sich im parlamentarischen Regierungssystem zurechtfinden würden, vgl. dazu Schmidts Darstellung (s. o.). Bei Rehm und Piloty tauchte erstmals der Begriff „Vertrauen“, d. h. Minister als Personen des Vertrauens der Parlamentsmehrheit, auf. Dies zeigt deutlich, dass sich eine Fortentwicklung breit machte. Redslob legte die Mängel der parlamentarischen Regierungsform dar. Seine Studie ist wertlos in Bezug auf die Frage, auf welche Weise die parlamentarische Regierungsform in Deutschland realisiert werden könnte¹³⁸, insbesondere unter welchen Bedingungen ein parlamentarisches Misstrauensvotum die Regierung zum Rücktritt zwingen könnte.¹³⁹ Darüber hinaus ist nicht zu ersehen, wie das Staatsoberhaupt seine neutrale Mittlerstellung ausüben und wie weit seine Befugnisse reichen sollten. Dass sich ein Regierungschef dem Schiedsspruch des Volkes stellen muss, wenn er nicht mehr das Vertrauen des Parlaments hat, ist Redslob noch zu entnehmen. An welche Grenzen das Staatsoberhaupt dabei stoßen könnte und inwieweit dann verfassungswidriges Handeln vorliegen könnte, ergibt sich nicht. Gemeint ist hier das Problem der sog. „Kampfregierung“. Umstritten war, ob der Reichspräsident einen Reichskanzler entlassen können sollte, der das Vertrauen des Reichstages besaß, unter Ernennung eines neuen Kanzlers und anschließender Auflösung des Parlaments.¹⁴⁰ Nach richtiger Ansicht war das Verhalten des Präsidenten durch das parlamentarische Regierungssystem begrenzt. Der Präsident sollte nach Redslob Konflikte entschärfen und hätte somit dem Parlament zunächst die neue Regierungsbildung überlassen müssen, ehe es zur Auflösung unter Gegenzeichnung eines reinen Kampfkanzlers kommen konnte.

¹³⁷ *Hermens*: Verfassungslehre, S. 384.

¹³⁸ So ähnlich auch *Stronk*: Gleichgewicht und Volkssouveränität, S. 55 f., wonach es deutlicher gezeigt hätte werden müssen, welche konkreten Voraussetzungen zur Verwirklichung seines Modells erforderlich gewesen wären und wie sie gegebenenfalls herzustellen sind. Darüber hinaus seien keine Sicherungen gegen Fehlentwicklungen und Missbräuche oder bei instabilen Parteiverhältnissen enthalten.

¹³⁹ So sieht es auch *Friedrich*: Zur Lehre vom „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus: Redslob und Preuß, S. 196, der sogar so weit geht, dass die Auflösung des Parlaments durch das Staatsoberhaupt als das eigentliche Kriterium bei Redslob gelte, um ein Regierungssystem als parlamentarisches zu klassifizieren.

¹⁴⁰ Einzelheiten bei *Stronk*: Gleichgewicht und Volkssouveränität, S. 24 f.

Eine Parlamentarisierung des Kaiserreichs hätte zuallererst erfordert, dass das Parlament als Träger der Staatsgewalt verstanden worden wäre.¹⁴¹ Stattdessen lehnte Jellinek den Begriff des „Träger der Staatsgewalt“ ab. Träger der Staatsgewalt sei der Staat und niemand anders.¹⁴² Jellinek positionierte sich eindeutig dahingehend, dass eine Parlamentarisierung des Reiches unmöglich sei, unter anderem wegen der Bedeutung Preußens, der besonderen Stellung des Bundesrats in der Bundesstaatlichkeit und der Zersplitterung des deutschen Parteiensystems.¹⁴³ In den Händen des Monarchen, des „höchsten Organs“, liege die gesamte Entscheidungsgewalt. „Alles Leben kann im Einheitsstaate nur von einem Zentrum ausgehen. Wäre es möglich, in einer lebendigen Einheit, wie es der Staat ist, mehrere solche gleichwertige Zentren zu schaffen, so wäre schließlich dauernde Anarchie die Folge solchen Beginns.“¹⁴⁴ Es sollte also nach seiner Auffassung nur ein Zentrum geben. Bleibt die Frage, wie die Volksvertretung staatsrechtlich einzuordnen wäre. Jellinek bediente sich dabei der Einteilung in selbstständige und unselbstständige Organe. Selbstständige Organe können einen Willen äußern, der unmittelbare verbindliche Kraft für den Staat habe. Dies seien der Monarch bzw. der Bundesrat. Unselbstständige Organe, wie die Kammern in den Einzelstaaten und der Reichstag, hätten diese Kraft nicht, sondern sie treten hinzu zu den selbstständigen Organen.¹⁴⁵ Ein Neuansatz Jellineks bestand darin, dass das Volk eine Organstellung als „Kreationsorgan“ eingeräumt bekam und das Parlament dieses Organ repräsentiere.¹⁴⁶

In der Staatsrechtswissenschaft regte sich folglich schon vor der Novemberrevolution das Bewusstsein, dass es zum parlamentarischen Regierungssystem kommen werde. Die deutsche Demokratie ist nur als „Notlösung“ zu betrachten.¹⁴⁷ Über das „ob“ des parlamentarischen Systems bestand Evidenz. Die Voraussetzungen zum Funktionieren dieses Systems (das „wie“) wurden jedoch nicht bzw. nicht ausreichend genannt und erläutert.¹⁴⁸ Vor allem aber – und das dürfte der Grund sein, weshalb die Voraussetzungen zum Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems nicht genannt werden konnten – war bis zum Ende des Ersten Weltkrieges

¹⁴¹ So auch *Schönberger*: Das Parlament im Anstaltsstaat, S. 257.

¹⁴² Vgl. *Jellinek*: Allgemeine Staatslehre, S. 699.

¹⁴³ Vgl. *Schönberger*: Das Parlament im Anstaltsstaat, S. 257 f.

¹⁴⁴ *Jellinek*: Allgemeine Staatslehre, S. 554 und S. 683.

¹⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 548 und S. 709

¹⁴⁶ Vgl. dazu *Schönberger*: Das Parlament im Anstaltsstaat, S. 245,

¹⁴⁷ Vgl. *Eschenburg*: Die improvisierte Demokratie, S. 11.

¹⁴⁸ Vgl. *Kim*: Regierungskrisen und verfassungsrechtliche Lösungsansätze, S. 116, der ebenso resümiert. Das parlamentarische Regierungssystem sei im Allgemeinen lediglich mit der Abhängigkeit der Reichsminister vom Parlament gleichgesetzt worden. Wichtige Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems (das „wie“, A. d. V.) seien vernachlässigt worden. Insbesondere gelte dies für die Frage, wie die Institutionen und Regeln des parlamentarischen Regierungssystems und die sie tragenden politischen Kräfte beschaffen sein müssten, um ein Funktionieren der Regierungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems und eine wirkliche parlamentarische Regierungsweise zu ermöglichen.

im Wesen der Parteien keine Änderung zu erblicken, so dass sich auch kein Zutrauen in die Parteien entwickeln konnte. Einige Ansätze und Tendenzen in Richtung Parlamentarismus gab es zwar¹⁴⁹, etwa die Daily-Telegraph-Affäre. „Die Funktion der Parteien, Träger und Gestalter eines politischen Willens im Konnex mit Wählerschaft und Öffentlichkeit zu sein, ist von ihnen in den Jahrzehnten vor 1914 nur unzureichend wahrgenommen worden. [...] Sicherlich gab es zwischen 1890 und 1918 eine Evolution des deutschen Regierungs- und Parteiensystems“. Man müsse aber konstatieren, dass in der Frage des preußischen Wahlrechts, der Veränderung der Wahlkreiseinteilung, der Ministerverantwortlichkeit und der Wahl des Reichspräsidenten die systemtragenden Parteien, Zentrum und Nationalliberale, im Zusammen- und Gegeneinanderwirken eine wesentliche Reform nicht zustande brachten.¹⁵⁰

II. Die Weimarer Reichsverfassung als Verwirklichung parlamentarischer Regierung

1. Entwürfe zur Reichsverfassung

Ende 1918 wurde Hugo Preuß mit dem Entwurf einer Reichsverfassung beauftragt. Für Preuß galten Parlamentarisierung und Demokratisierung als „Übergang vom Obrigkeitsstaat zum Volksstaat“.¹⁵¹ Anzumerken ist, dass Preuß ein Gegner des staatsrechtlichen Positivismus war. Er trat dafür ein, den Souveränitätsbegriff aus der Staatslehre zu entfernen und bestritt die Prämisse Jellineks, dass der Staat vor dem Recht existiere. Ferner gab er den Begriff des Obrigkeitsstaats auf und setzte sich für eine Überlegenheit des genossenschaftlichen über das obrigkeitlich-herrschaftliche Prinzip ein.¹⁵² Während der Zeit der Weimarer Republik hatte sich die Staatsrechtslehre in der Krise befunden insofern, als sich eine Abkehr vom staatsrechtlichen Positivismus breitmachte und erkannt wurde, dass eine Verfassung in ihren Grundwerten nicht durch ein beliebiges Abänderungsverfahren von einer neuen Mehrheit beseitigt werden dürfe.¹⁵³

Im von Preuß favorisierten genossenschaftlichen Staat war eine Volksvertretung kein notwendiges Element, sondern ein „Organ der zur Einheit organisierten Vielheit“. Die

¹⁴⁹ So auch *Neumann*: Die Parteien der Weimarer Republik, S. 114, Fn. 4.

¹⁵⁰ Vgl. *Nipperdey*: Grundprobleme der deutschen Parteigeschichte im 19. Jahrhundert, in: Deutsche Parteien vor 1918, S. 54.

¹⁵¹ Vgl. *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 362.

¹⁵² Vgl. dazu die umfangreichen Ausführungen bei *Schönberger*: Das Parlament im Anstaltsstaat, S. 368 f.

¹⁵³ Vgl. dazu *Sontheimer*: Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, S. 66 f. Über diese Krise wird bei *Lehnert* (*Lehnert*: Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft, S. 316 f.) ebenfalls detailliert berichtet.

Verfassung des Rechtsstaates muss eine repräsentative sein, so Preuß.¹⁵⁴ In seiner „Denkschrift“ vom 3. Januar 1919¹⁵⁵ bevorzugte er die parlamentarische Regierungsform. Aufgabe könne nicht die Verdrängung des Parlamentarismus durch die Demokratie sein, sondern die Entwicklung und Festigung einer parlamentarischen Demokratie. Für ihn bedeutete parlamentarische Regierung Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder und notfalls Rücktritt derselben. „Die Volksvertretung bestellt durch ihre Wahl unmittelbar das leitende Regierungskollegium, dessen Mitglieder an der Spitze der einzelnen Ressorts stehen. Sie sind der Volksvertretung [...] für ihre Amtsführung verantwortlich.“ Dies sei aber nicht so wie beim parlamentarischen System, in dem sie zurücktreten müssten, sobald sie mit einer politisch wichtigen Vorlage in der Minderheit bleiben. Das Vertrauensverhältnis zwischen Parlament und Regierung beruhe darauf, dass die Regierung vom Parlament gewählt werde und ihr Mandat nur auf verhältnismäßig kurze Amtsperioden erhalte, was das System der Schweizerischen Eidgenossenschaft sei.¹⁵⁶ In den Verfassungsberatungen der Weimarer Nationalversammlung wie den ihr vorausgegangenen Verhandlungen über den von Hugo Preuß erstellten Verfassungsentwurf war das Regierungssystem kein kontroverser Gegenstand. Schon auf der vertraulichen Sachverständigenkonferenz im Reichsamt des Inneren vom 9. bis 12. Dezember 1918 hatte festgestanden, dass ein parlamentarisches Regierungssystem mit einem direkt gewählten, nicht politisch einflusslosen Reichspräsidenten geschaffen werden sollte.¹⁵⁷

Preuß trat vehement für ein republikanisches Staatsoberhaupt ein. „Und eben diese Bedürfnisse großstaatlicher Politik nach innen und noch mehr nach außen drängen doch auf die Repräsentation der staatlichen Einheit durch eine Persönlichkeit, ein republikanisches Staatsoberhaupt hin [...] Für das Verhältnis dieses Präsidenten zur Volksvertretung gibt es nun wiederum zwei Möglichkeiten: das dualistische und das parlamentarische System. Bei dem ersten ist der Präsident selbst unmittelbar das Haupt der Regierung, dessen Ressortchefs lediglich seine Gehilfen und politisch nur ihm, nicht der Volksvertretung verantwortlich sind. Nach dem parlamentarischen System bildet der Präsident sein Kabinett unter Rücksicht auf die Mehrheitsverhältnisse der Volksvertretung, deren Vertrauen die Minister für ihre Amtsführung

¹⁵⁴ Vgl. *Preuß*: Gemeinde, Staat, Reich, S. 217.

¹⁵⁵ *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 368 f.

¹⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 384.

¹⁵⁷ Vgl. *Friedrich*: Zur Lehre vom „echten“ und „unechten“ Parlamentarismus: Redslob und Preuß, S. 189; zu den Verfassungsberatungen in der Nationalversammlung vgl. im Einzelnen *Apelt*: Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 82 f. Beim Abschnitt VII „Der Reichstag“, Art. 41 bis 60, hat es kaum Änderungen gegenüber Preuß' ersten Entwurf gegeben. Der Abgeordnete Friedrich Naumann hatte allerdings Bedenken gegenüber der Verhältniswahl erhoben, die er für unvereinbar mit dem parlamentarischen Regierungssystem erklärte, da sie der Parteizersplitterung diene, vgl. *Apelt*: Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 97.

besitzen müssen, und dem sie mithin politisch verantwortlich sind.“¹⁵⁸ Das amerikanische System wurde dabei von Preuß abgelehnt und diese Ablehnung genau auf den Punkt gebracht. „Ein Hauptleiden unseres bisherigen Verfassungslebens bestand in dem Dualismus des konstitutionell-monarchischen Staates mit den Folgen des Auseinanderlaufens der Linien der Reichstags- und Regierungspolitik und all der unangenehmen Folgeerscheinungen der Zerfahrenheit, des Mißtrauens, des „Umfalls“ und der immer wiederholten Versuche des Zusammenkleisterns. Derselbe Dualismus aber besteht in Amerika. Ein zum politischen Arbeiten befähigtes Parlament aber bedarf der Verbindung mit der Regierung und der Führung durch die Regierung.“¹⁵⁹ Obwohl Preuß in seiner Begründung zu dem Verfassungsentwurf Kritik an der amerikanischen Verfassung vermeiden sollte¹⁶⁰, übte er weiterhin Kritik. In einer anderen Publikation von 1920 äußerte er sich dahingehend, dass das amerikanische System wegen seiner „geistigen Verarmung und politischen Verödung des Parlaments“ und wegen des „Beutesystems bei Besetzung der Verwaltungsämter“ abzulehnen sei.¹⁶¹ Dies zeugt von einem unrichtigen bzw. zumindest fehlerbehafteten Verständnis des amerikanischen Systems. Die Gesetzgebungsbefugnisse verbleiben innerhalb dieses Systems beim Parlament, auch wenn der Präsident gesondert vom Volk gewählt wird und durch die Möglichkeit der eigenen Bestimmung des Ministeriums eine starke Stellung innerhalb der Exekutive hat. Und das angebliche „Beutesystem bei Besetzung der Verwaltungsämter“ dürfte nicht nur bei dem amerikanischen System zu verzeichnen sein.

Die Entwürfe von Preuß sahen einen aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehenden Reichspräsidenten vor, der eine Reichsregierung, bestehend aus dem Reichskanzler und den Reichsministern, zu ernennen hatte. Diese Regierung sollte zu ihrer Amtsausführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen und zurücktreten, wenn ihnen der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entziehen würde. Der Reichspräsident sollte insoweit an die Regierung gebunden sein, als alle seine Anordnungen und Verfügungen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Reichsministers bedürfen sollten. Gegenüber dem Reichstag hatte der Reichspräsident das Auflösungsrecht.¹⁶² Gewisse Grundzüge des amerikanischen Systems waren somit in dem Verfassungsvorschlag von Preuß enthalten. Wenngleich dem Reichspräsidenten eine überragende Stellung eingeräumt werden

¹⁵⁸ *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 385.

¹⁵⁹ Ebenda, S. 385 f.

¹⁶⁰ Vgl. *Link*: Demokratische Staatsordnung und außenpolitische Orientierung, Die Einstellung zu den USA als Problem der deutschen Politik im 20. Jahrhundert, in: Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, S. 67.

¹⁶¹ Vgl. *Preuß*: Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, S. 68.

¹⁶² *Glum*: Regierungssystem, S. 155, S. 156.

sollte, indem ihm sogar ein Auflösungsrecht zustehen sollte. Nach Erich Kaufmann setzt ein „gesunder Parlamentarismus“ voraus, dass der Reichspräsident eine ähnliche Rolle übernehmen könne wie der englische König. Er müsse befähigt sein, die demokratische Bewegung dauernd in Fluss zu halten, dass „das Parlament nicht verknöchert, sondern in steter Furcht vor dem Wähler erhalten bleibt.“ Ferner müsse er dafür sorgen können, dass die gewisse Tendenz auf die unmittelbare Demokratie, die für den englischen Parlamentarismus charakteristisch sei, und die offenbar zum Wesen eines fruchtbaren und beweglichen Parlamentarismus notwendig sei, zu ihren Rechten kommt.¹⁶³ Daraus folge, erklärte Kaufmann, dass der Reichspräsident aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgehen müsse und ihm die nötigen Machtbefugnisse mitgegeben und gesichert werden müssen, die es ihm ermöglichen, das demokratische Leben flüssig zu halten, d. h. das Volkshaus aufzulösen und gegebenenfalls eine unmittelbare Volksabstimmung herbeizuführen.¹⁶⁴ Wie fatal diese extremen Machtbefugnisse waren, ist hinreichend bekannt. Sie wurden am Ende der Weimarer Republik in erheblichem Maße missbraucht.

Es ist nicht zu übersehen, dass Preuß sich von der Theorie Redslobs beeinflussen ließ. Preuß trat für das parlamentarische Regierungssystem als „die beste und fruchtbarste Organisationsform der politischen Demokratie“¹⁶⁵ ein. Er orientierte sich dabei nach Detlef Stronk am „klassisch-parlamentarischen“ System, bei dem das Staatsoberhaupt Herr der Exekutive sei und an allen politischen Entscheidungen beteiligt sei.¹⁶⁶ Gerade weil dem Präsidenten bei Preuß eine neben dem Parlament ebenbürtige Stellung eingeräumt werden sollte, ist Stronk zuzustimmen. Preuß muss die Theorie von Redslob ebenfalls als „klassisch-parlamentarisch“ verstanden haben. Redslob vertrat allerdings die Auffassung, dass das Ministerium innerhalb des vom Parlament gesteckten Rahmens frei agieren könne und das Staatsoberhaupt neutral sein solle, so dass er die Rolle des Staatsoberhauptes als „dualistisch-parlamentarisch“ verstanden haben muss.¹⁶⁷

In seiner Denkschrift vom 3. Januar 1919 begründete Preuß seine Auffassung zum Parlamentarismus damit, dass der echte Parlamentarismus zwei einander wesentlich ebenbürtige höchste Staatsorgane voraussetze und sich vom Dualismus dadurch unterscheide, dass sie nicht in unverbundener Gegensätzlichkeit nebeneinander stünden, sondern dass die parlamentarische

¹⁶³ Vgl. *Kaufmann*: Grundfragen der künftigen Reichsverfassung, S. 21.

¹⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 22.

¹⁶⁵ *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 386 f.

¹⁶⁶ Vgl. *Stronk*: Gleichgewicht und Volkssouveränität, S. 16.

¹⁶⁷ Vgl. ebenda, S. 23 f.

Regierung das bewegliche Bindeglied zwischen ihnen sei. In der parlamentarischen Monarchie stehe die Krone neben dem Parlament. In der parlamentarischen Demokratie, in der alle politische Gewalt vom Volkswillen ausgehe, erhalte der Präsident die ebenbürtige Stellung neben der vom Volk unmittelbar gewählten Volksvertretung nur, wenn er nicht von dieser selbst, sondern unmittelbar vom Volk gewählt werde. „Für Wahl und Wiederwahl ist er also vom Parlament unabhängig. Seine sämtlichen Regierungsfunktionen kann er aber nur unter der verantwortlichen Mitwirkung der von ihm ernannten, doch vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Reichsminister ausüben.“¹⁶⁸ Preuß war also Redslobs Ansicht insofern, als im parlamentarischen System – im „echten“, wie sie annahmen – zwei ebenbürtige höchste Staatsorgane vorausgesetzt werden. Preuß räumte dem Präsidenten als Staatsoberhaupt allerdings eine gewichtigere Position ein, indem er ihn als zweites Staatsorgan neben dem Parlament betrachtete und nicht die Regierung als solche. Ihm sollte keine bloße Mittlerstellung zukommen, sondern eine Menge eigener Rechte, etwa die Auswahl des Reichskanzlers und seiner Reichsminister oder die Auflösungsbefugnis des Reichstages, um hier nur einige zu erwähnen. Eine Abhängigkeit des Präsidenten vom Parlament wurde abgelehnt, weil Preuß dem Präsidenten gleich dem englischen Monarchen eine Führerposition einzurichten suchte.¹⁶⁹

Die parlamentarischen Ansichten von Preuß schlugen sich in einigen Bestimmungen seiner Entwürfe nieder. Reichskanzler und Reichsminister bedurften zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkshauses; der Reichstag konnte die Anwesenheit des Reichskanzlers und der Reichsminister verlangen und umgekehrt hatten die Minister Zutritt zum Reichstag und das Recht, gehört zu werden. Das Ministeranklagerecht war von älteren Formen parlamentarischer Verfassungen als Relikt geblieben; ein Auflösungsrecht war vorgesehen.¹⁷⁰ Das Vertrauen des Parlaments für die Minister sei zur Fortführung ihres Amtes notwendig, erklärte Preuß. „Sie müssen zurücktreten, wenn ihnen der Reichstag ihr Mißtrauen ausspricht. Wie in der Volksabstimmung über den Präsidenten, so ist in dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit die politische Verantwortlichkeit der Minister gegeben, während für die rechtliche Verantwortlichkeit, das heißt die Verantwortlichkeit für die Gesetz- und Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen sowohl der Präsident als die Minister der Anklage vor dem Staatsgerichtshof unterworfen sind [...] die Stellung des Präsidenten noch mehr zu stärken, indem man den vom

¹⁶⁸ Denkschrift vom 3. Januar 1919, veröffentlicht im Reichsanzeiger vom 20. Januar 1919, zit. nach *Glum*: Regierungssystem, S. 157, S. 158.

¹⁶⁹ So sieht es auch *Glum*, vgl. *Glum*: Regierungssystem, S. 160.

¹⁷⁰ Vgl. von *Beyme*: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 265.

Volk gewählten Präsidenten nach amerikanischem Muster zum alleinigen Führer der Politik, der Verwaltung macht [...] ich glaube nicht, [...] dieses dualistische System empfehlenswert ist, zum Teil schon aus den vorher angeführten Gründen.“¹⁷¹ Gerade der unmittelbare Einfluss, den das Parlament auf Grund des parlamentarischen Systems auf Regierung und Verwaltung ausübe, gebe dem Parlament selbst sein „frisches politisches Leben“, gebe die Auslese der politischen Führer durch das Parlament.¹⁷² Ein Parlament ohne Einfluss auf die Regierung und Verwaltung lehnte Preuß damit rigoros ab und setzte sich stattdessen für das parlamentarische Regierungssystem ein.

2. Das Verfassungswerk von Weimar

Preuß gelang es, seine Ideen zur parlamentarischen Regierungsform in der Weimarer Reichsverfassung zu realisieren. Er hatte im Vorfeld über die Schwierigkeiten berichtet, ob es gelingen werde, ohne die Stufe eines „aristokratischen oder plutokratischen Parlamentarismus“ unmittelbar in einen „demokratischen Parlamentarismus“ überzugehen.¹⁷³ Es fehlte nicht nur an Erfahrungswerten betreffend das parlamentarische Regierungssystem. Grund für die Zweifel dürfte auch die mangelnde Akzeptanz des Systems bei den Parteien gewesen sein.¹⁷⁴

Art. 53 WRV bestimmte, dass der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister vom Reichspräsidenten entlassen werden. Gemäß Art. 54 WRV bedurften Reichskanzler und Reichsminister zur ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen musste jederzeit zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzog. Ein direkt vom Volk gewählter Präsident und eine streng parlamentarische Regierung, das sei, erläuterte Preuß, ein Prinzip, das die Schattenseiten des amerikanischen wie des französischen Systems vermeidet.¹⁷⁵ Reichstag und Reichspräsident standen sich somit als zwei ebenbürtige Staatsorgane gegenüber, wie Preuß es sich in seiner Denkschrift gewünscht hatte. Es wurde eine Abhängigkeit der Regierung vom Reichspräsidenten konstituiert (Art. 53 WRV), wobei sich hier die Frage stellt, ob von „parlamentarischer Regierungsform“ noch die Rede sein kann, wenn die Regierung nicht von der Parlamentsmajorität abhängig ist, sondern auch – und dies in erheblichem Umfang – vom Reichspräsidenten. Auch wenn es zunächst den Anschein erweckt, verzichtete Preuß nicht auf

¹⁷¹ *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 419.

¹⁷² Vgl. ebenda.

¹⁷³ Vgl. *Preuß* in: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919, Bd. 5, S. 337.

¹⁷⁴ Vgl. dazu von *Beyme*: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 275 f.

¹⁷⁵ Vgl. *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 387.

das Kriterium der Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmajorität. In seinen Augen war die Regierung – und nicht, wie später im Schrifttum vertreten, der Reichspräsident – die „Waage“ zwischen den beiden Institutionen. Ein „Gleichgewicht“ in dieser Konstellation kann es aber in der Verfassungspraxis nur geben, wenn die von dem Präsidenten zu ernennende Regierung die Parlamentsmehrheit hinter sich hat und das Vertrauen des Reichstages besitzt. Eine Abhängigkeit der Regierung vom Parlament ist demzufolge die Konsequenz.¹⁷⁶

Es sei hier nochmals erwähnt, dass die Weimarer Reichsverfassung das parlamentarische Regierungssystem beinhaltete. Sie ermöglichte die Regierungsbildung durch den Reichspräsidenten und räumte diesem das Recht der Auflösung des Reichstages und die Diktaturgewalt einschließlich des Notverordnungsrechts ein mit der Folge, dass sich „Präsidialkabinette“ bilden konnten, die vom Vertrauen des Reichspräsidenten getragen wurden (Art. 25, 48, 53, 54 WRV). Auf diese Weise erhielt das parlamentarische Regierungssystem gewisse Einschränkungen und war nicht so klar durchgebildet wie im Grundgesetz¹⁷⁷, war aber in der Weimarer Reichsverfassung letzten Endes verwirklicht. Das parlamentarische Regierungssystem kann nach dem Gesagten unterschiedlich ausgestaltet sein. Entscheidend ist, dass die Regierung vom Parlament abhängig und dem Parlament gegenüber verantwortlich ist.

3. Die Staatsrechtswissenschaft der Weimarer Zeit

a) Weimarer Reichsverfassung verwirklicht parlamentarische Regierungsweise

Die Staatsrechtswissenschaft der Weimarer Zeit korrespondierte mit der hier formulierten Position, dass es sich bei der Weimarer Reichsverfassung um die Verwirklichung der parlamentarischen Regierungsform handelte.

Sie vertrat zu dem parlamentarischen Regierungssystem der Weimarer Reichsverfassung zunächst die Auffassung, dass die Reichsregierung ein Ausschuss des Parlamentes sei, wie sie schon einige Zeit vorher vertreten worden war.¹⁷⁸ Vor allem von Gerhard Anschütz wurde die Auffassung vertreten, die der Vorstellung, dass die Reichsregierung ein Ausschuss des Parlamentes sei, entgegentrat. Das eigentliche Hauptorgan sei entsprechend der Einführung des

¹⁷⁶ Der Verfassungsgeber hatte das konstitutionell-monarchische System daher sehr wohl, entgegen der Auffassung Kims (vgl. *Kim*: Regierungskrisen und verfassungsrechtliche Lösungsansätze, S. 112), durch das parlamentarische System abgelöst. Die wesentlichen Kriterien (Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig; Parlamentsmehrheit bestimmt die Zusammensetzung der Regierung), wie sie heute für die parlamentarische Regierung gelten, waren gewissermaßen enthalten.

¹⁷⁷ *Badura*: Die parlamentarische Demokratie, S. 961 f.

¹⁷⁸ Details bei *Glum*: Regierungssystem, S. 178.

parlamentarischen Systems die Reichsregierung und nicht der Reichspräsident.¹⁷⁹ Anschütz hatte zunächst noch einen vom Volk gewählten Reichspräsidenten abgelehnt, da sich neben ihm ein parlamentarisches Regierungssystem nicht entwickeln können. Der Reichstag würde auf die Rolle zurückgeführt sein, „welche er früher innehatte und über welche ihn die Reform vom 28. Okt. 1918 emporheben wollte: die Rolle eines Sprechsaals“. ¹⁸⁰ Er folgerte aus Art. 54 Satz 1, dass Art. 54 das parlamentarische Verfassungssystem proklamiere und dass der Reichspräsident niemanden zum Reichskanzler oder zum Minister ernennen dürfe, von dem von vornherein anzunehmen sei, dass er das Vertrauen des Reichstages nicht besitzt.¹⁸¹ „1. In der Auswahl der zu ernennenden bzw. vorzuschlagenden Personen sind RPräs und RKzlr formell frei, materiell aber durch Art. 54 gebunden, indem Ernennung und Vorschlag sich nur auf solche richten dürfen, von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen ist, daß der Reichstag ihnen sein Vertrauen nicht versagen wird (Art. 54 Satz 2). Das dem RKzlr zustehende Vorschlagsrecht ist eine wesentliche Stütze seiner überragenden Stellung. Vermöge dieses Rechts erscheint er als der eigentliche Bildner der jeweiligen RReg, der sich seine Mitarbeiter innerhalb der Schranken des Art. 54 nach Gefallen auswählen und dem ein Mitarbeiter niemals vom RPräs aufgedrängt werden kann.“¹⁸²

Damit hatte Anschütz das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems richtig erkannt, in welchem die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig sein muss und damit eine Alleinentscheidungsbefugnis des Präsidenten ausscheidet. Die gleiche Ansicht vertrat auch Otto Koellreutter. Wegen der Gegenzeichnungspflicht sei der Reichspräsident gebunden, was eine Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten gegen den Willen des Kabinetts unmöglich mache. Er könne nicht, wie der englische König, die Reichsregierung entlassen und mit einer Minderheitsregierung die Auflösung des Reichstages durchführen.¹⁸³ „Der Reichspräsident würde einfach verfassungswidrig handeln, wenn er entgegen Art. 54 Persönlichkeiten zu Reichsministern ernennen wollte, die das Vertrauen des Reichstages nicht haben.“¹⁸⁴

b) Mangelnde Bereitschaft zur Übernahme von Regierungsverantwortung

Preuß hatte schon bei Einführung der parlamentarischen Regierungsweise die Befürchtung geäußert, dass es womöglich nicht gelingen werde, ohne Zwischenstufe in den demokratischen

¹⁷⁹ Vgl. Anschütz: Kommentar zur Reichsverfassung, S. 244.

¹⁸⁰ Vgl. Anschütz: Die kommende Reichsverfassung, DJZ 24 (1919), Sp. 113 f.

¹⁸¹ Vgl. Anschütz: Kommentar zur Reichsverfassung, S. 318 f.

¹⁸² Ebenda, S. 313.

¹⁸³ Vgl. Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 6.

¹⁸⁴ Ebenda.

Parlamentarismus zu wechseln. Gerade bei den „systemtragenden“ Parteien des Reichstages zeigte sich während der Zeit der Weimarer Republik keine Bereitschaft zur Übernahme von Regierungsverantwortung.¹⁸⁵ Das Problem war, dass sich zum Sturz einer Regierung regelmäßig parlamentarische Mehrheiten zusammenfinden konnten, dann aber keine neue Regierung mehrheitlich gewählt werden konnte. Von Februar 1919 bis Januar 1933 amtierten auf Reichsebene längere Zeit Minderheits- als Mehrheitsregierungen. Typisch war das Misstrauen der Parteien gegen die Regierung, auch wenn ihre eigenen Parlamentarier im Kabinett saßen. Sie fürchteten, die Minister könnten Kompromisse schließen, denen die Wähler nicht zustimmen würden. Damit verbunden war die Tendenz, die Kabinettsmitglieder an außerparlamentarische Weisungen zu binden und die Koalition zu sprengen, falls diese Weisungen nicht durchgesetzt werden konnten.¹⁸⁶ Die Parteien blieben in einem „negativen Parlamentarismus“¹⁸⁷ stecken.

In diesem Kontext sollen einige Anmerkungen zu den politischen Parteien gemacht werden, die sich im Grunde erst mit dem Kaiserreich bis in die Weimarer Republik bildeten, so dass sie auf keine Erfahrungen mit dem parlamentarischen Regierungssystem zurückgreifen konnten.

Bei den Konservativen, die in der Weimarer Republik die Deutschnationale Volkspartei bildeten, war es so, dass sie mit einem festen, regional konzentrierten Wählerstamm in das Kaiserreich eintraten, mit ansteigender Wählerzahl mehr Stimmen erzielten, aber im weiteren Verlauf keine großen neuen Wählergruppen gewinnen konnten (1924 ausnahmsweise durch Proteststimmen von Liberalen). Sie wurden vor allem von Protestanten und Agrariern gewählt.¹⁸⁸ Die Liberalen, die in der Weimarer Republik als Deutsche Volkspartei und Deutsche Demokratische Partei agierten, formierten sich einige Male neu bzw. es gab Absplitterungen. Ihre Entwicklung war weitgehend geradlinig und große Stimmenverluste sind nicht zu erkennen. Mangels Integrationsfähigkeit in die Industriegesellschaft orientierte sich das deutsche Bürgertum ab 1924 aber anderweitig, so dass bei den Liberalen ein Stimmenverlust zu verzeichnen war.¹⁸⁹ Die Zentrumsparterie verlor nach einer Stimmenzunahme am Anfang des Kaiserreichs zum Ende des Kaiserreichs beständig an Rekrutierungskraft und verzeichnete nach einem Stimmenzuwachs am Übergang der Weimarer Republik nur noch eine

¹⁸⁵ Vgl. von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 276.

¹⁸⁶ Grosser: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, S. 217.

¹⁸⁷ Ebenda.

¹⁸⁸ Lepsius: Parteiensystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Deutsche Parteien vor 1918, S. 64.

¹⁸⁹ Ebenda, S. 63 f.

absteigende Tendenz.¹⁹⁰ Anders verhielt es sich bei den Sozialdemokraten, die zu Beginn des Kaiserreichs als Partei kaum organisiert auftraten und sich erst 1875 zu einer Partei durch Vereinigung der beiden sozialliberalen und radikaldemokratischen Sekten (zur Sozialdemokratischen Partei) bildete. Mobilisiert wurden danach etwa die Hälfte der Arbeiterschaft, gewisse Gruppen der Landarbeiter und absinkende Handwerker. Ausgenommen 1919 blieb der Anteil der Stimmen bei etwa 35 Prozent.¹⁹¹

Leo Wittmayer verblieb trotz einer offenkundigen Krise des parlamentarischen Regierungssystems ausgeprägter Befürworter, als es schon antiparlamentarische Publizistik gab des Inhalts, dass das deutsche Volk sich für den Parlamentarismus nicht eignet und der Parlamentarismus in Deutschland immer ein „System von Äußerlichkeiten“ bleiben werde.¹⁹² Parlamentarismus sei erreicht, erklärte Wittmayer, wenn das Parlament Herr der Gesetzgebung sei und weder Sanktionsverweigerung noch einen vernichtenden Einspruch von anderer Seite zu scheuen habe. Bedingt sei ferner eine wachsende Abhängigkeit der verantwortlich gewordenen Regierung vom Parlament, bis auch Bestellung und Verbleib der Regierung im Amte Parlamentssache wird.¹⁹³ Zusammenfassend stellte Wittmayer fest, dass das parlamentarische Regierungssystem erreicht sei, wenn der maßgebende Einfluss auf die Regierungsbildung beim Parlament liege, wobei die Wahl allein nicht ausreiche. „Die Regierung müsse vom Vertrauen des Parlaments abhängig und durch Entziehung des Vertrauens oder Mißtrauenserklärung zum Abgang verhalten werden können.“¹⁹⁴ Damit wandte er sich zugleich gegen die These Redslobs, wonach auch die Regierung oder nominell der Chef der Regierungsgewalt die Volksvertretung auflösen könne. Er verlangte außerdem keine gewichtige Position zugunsten des Reichspräsidenten und setzte sich auch nicht für eine Abhängigkeit der Regierung vom Präsidenten ein.

Schon früh befasste sich die Staatsrechtswissenschaft der Weimarer Zeit mit dem wirklichen Verfassungsleben, speziell mit der Fragestellung, welche Institutionen des Verfassungslebens tatsächlich voneinander abhängig sind und wie das Zusammenspiel von Regierung und Parlament funktionierte.¹⁹⁵ Preuß wies im Jahre 1921 explizit auf die Schwächen der parlamentarischen Regierung im Verfassungsleben hin: „Innere Notwendigkeit

¹⁹⁰ Ebenda.

¹⁹¹ Ebenda.

¹⁹² Vgl. von Beyme: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 277.

¹⁹³ Vgl. Wittmayer: Demokratie und Parlamentarismus, S. 67.

¹⁹⁴ Ebenda, S. 87.

¹⁹⁵ Vgl. Details bei Glum: Regierungssystem, S. 182 f.

und die Lehre der Erfahrung hat die Verfassung der deutschen Republik auf das System parlamentarischer Parteiregierung hingewiesen, nicht doktrinaire Verliebtheit in dieses System als solches. Daran konnte auch durch die völlig klare Erkenntnis nichts geändert werden, daß das parlamentarische System mehr als jedes andere allmähliche Entwicklung, Schulung und Übung, feines politisches Takt- und Tastgefühl, verantwortungsbewußte und verantwortungsfrohe Führung und starke Selbstdisziplin der Parteien fordert;“. Deutschlands Vergangenheit sei für die Ausbildung dieser Eigenschaften erschreckend ungünstig gewesen, was bei einer der allzu häufigen Ministerkrisen und der Aufgabe parlamentarischer Regierungsbildung besonders zum Ausdruck komme.¹⁹⁶ Parlamentarische Regierung heiße nicht, dass das Parlament oder seine Fraktionen in ihrer vielköpfigen Unverantwortlichkeit unmittelbar regieren, sondern eine Regierung klar verantwortlicher Persönlichkeit bestehe. Der tragende Gedanke des Parlamentarismus, klare Führung und persönliche Verantwortlichkeit der Führer, dürfe gerade an dem springenden Punkt der Regierungsbildung nicht ausgeschaltet werden, soll nicht das ganze System entkräftet werden.¹⁹⁷

Auf Reichsebene war also vor allem der Mangel an Bereitschaft der Parteien vorhanden, die Regierungsverantwortung mit zu übernehmen. Die Parteien blieben im „negativen Parlamentarismus“¹⁹⁸ stecken, d. h. für den Sturz einer Regierung konnte sich immer eine parlamentarische Mehrheit finden, während für eine neue Regierungsbildung eine solche zumeist fehlte.

Diese kurzen Ausführungen, wie es auf Reichsebene mit dem parlamentarischen Regierungssystem funktionierte, bilden Anknüpfungspunkt dahingehend, die Verhältnisse in Mecklenburg-Schwerin nun folgend darzustellen. In Mecklenburg-Schwerin war schon allein deshalb eine schwierige Ausgangslage für das parlamentarische Regierungssystem vorhanden, als es dort bis zur Novemberrevolution keinerlei Mitbestimmungsrechte anderer Einrichtungen als der Stände und der Ritterschaft gegeben hatte und somit nicht einmal ansatzweise Erfahrungen gesammelt werden konnten in Bezug auf die parlamentarische Regierungsform. Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche Herrschaftsformen in Mecklenburg-Schwerin vor Einführung des parlamentarischen Regierungssystems bestanden haben. Ferner, ob und welche Bemühungen zur Einführung dieses Systems vor der Novemberrevolution es gegeben hatte.

¹⁹⁶ Vgl. *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 442 f.

¹⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 445.

¹⁹⁸ *Grosser*: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, S. 217.

C. Die ungeklärte Verfassungsfrage in Mecklenburg-Schwerin

I. Der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich von 1755

Während in anderen deutschen Staaten Anfang des 20. Jahrhunderts schon demokratische Strukturen herrschten und das Volk durch Wahlen mitbestimmen durfte, inwieweit und von wem die Staatsgewalt ausgeübt werden sollte, gab es in Mecklenburg zwei Großherzogtümer, Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, deren Herrschaftsstrukturen von Manfred Hamann zutreffend als „letztes Anschauungsmittel des feudalen Lehnstaates“¹⁹⁹ bezeichnet werden.²⁰⁰ In Mecklenburg bestand bis ins 20. Jahrhundert hinein ein Dualismus zwischen den beiden Landesherren und ihren Landständen, Ritterschaft sowie die Landstädte, während der einzelne Bürger keinerlei landespolitische Rechte hatte.²⁰¹ Während Preußen und Sachsen unter dem Dreiklassenwahlrecht litten, hatten Baden, Württemberg und auch Bayern (wenngleich auf die Steuerzahler beschränkt) das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlverfahren.²⁰²

Grundlage der Herrschaftsform in Mecklenburg-Schwerin war der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich vom 18. April 1755 (nachfolgend nur als Erbvergleich bezeichnet). Wie das Reich und die anderen Bundesstaaten war Mecklenburg-Schwerin eine konstitutionelle Monarchie mit dem wesentlichen Unterschied, dass die Monarchie nicht an eine gewählte Repräsentativversammlung, sondern an die Versammlung der traditionellen feudalen Stände gebunden war.²⁰³

1. Anlass für die Einführung des Erbvergleichs

Der Erbvergleich beinhaltete 25 Artikel und 530 Paragraphen. Bis zu seiner vollständigen Aufhebung 1918 bildete er die Sicherung vonkonstitutioneller und sogar vorabsolutistischer

¹⁹⁹ Hamann: Das staatliche Werden Mecklenburgs, S. 38.

²⁰⁰ Karge: Mecklenburg zwischen liberalen Verfassungsbemühungen und ritterschaftlichem Beharren. Ansätze zu einer Verfassungsreform in den Großherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, in: Modernisierung und Freiheit, S. 708: „In fast allen Ländern des Deutschen Reiches von 1871 bestanden als Ergebnis der Revolution von 1848/49 konstitutionelle Verfassungen, die dem Bürgertum ein gewisses politisches Mitspracherecht sicherten. Ausnahmen davon waren lediglich die kleinen Fürstentümer Lippe, Lauenburg und Ratzeburg sowie die beiden Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz.“

²⁰¹ Hamann: Das staatliche Werden Mecklenburgs, S. 49.

²⁰² Nicholas: Parlamentarische Repräsentanz oder Ständevertretung? – Der Verfassungskampf in Mecklenburg 1908-1918, in: Modernisierung und Freiheit, S. 722.

²⁰³ Koch: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin unter den Einwirkungen der Novemberrevolution 1918/19. Erweiterte Fassung des Vortrags auf dem akademischen Festakt der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock am 26. November 1986, in: Rostocker Universitätsreden, 1986/2, S. 12.

Zustände in den beiden Mecklenburg.²⁰⁴ Als vorkonstitutionell kann dieser Zustand deshalb bezeichnet werden, weil staatsbürgerliche Rechte davon abhängig gemacht wurden, ob der Besitz von Grund und Boden vorhanden war. Vorabsolutistisch waren die Zustände, weil der Erbvergleich nicht zur Errichtung eines Staates in der Herrschaftsform des monarchischen Absolutismus führte. Stattdessen beinhaltete der Erbvergleich eine Adelsrepublik, innerhalb derer die Landstände ihre persönlichen Freiheiten, Privilegien und Rechte verankert hatten.

Anlass für diesen Vergleich waren stetige Kontributionsstreitigkeiten zwischen Herzögen und Ständen, weshalb er auch oftmals als Finanzgesetz bezeichnet wird.²⁰⁵ Aus § 5 (1. Artikel) des Erbvergleichs²⁰⁶ geht hervor, dass es bezüglich der Abgaben, die jeder Bürger entsprechend seines Einkommens und betreffend verschiedener Zwecke zu entrichten hatte, in Mecklenburg mancherlei Streitigkeiten zwischen der Ritter- und Landschaft und den Landesfürsten und der Ritter- und Landschaft gegeben hatte. Nach heutigem Verständnis dient ein Vergleich dazu, einen Konflikt im Wege gegenseitigen Einvernehmens beizulegen. Jede Partei geht dabei in der Regel Kompromisse ein. Gemäß § 2 wurde der gesamten Ritter- und Landschaft vollkommene Sicherheit und Erhaltung ihrer Rechte, Freiheiten und Vorzüge garantiert. Mit dem Erbvergleich wurde somit ein Privileg für die Stände geschaffen, so dass von einem Vergleichsvertrag mangels Eingehens von Kompromissen nicht die Rede sein kann. Es handelte sich nicht um eine Verfassung, sondern um eine Festlegung der Mitspracherechte der Stände, die ihre Privilegien bestätigt sowie die von ihnen zu erbringenden Leistungen für die Landesherrschaft eindeutig festgelegt und beschränkt sehen wollten (§ 74).

2. Inhalt des Erbvergleichs

Zu Beginn des Vergleichs war eine allgemeine Rechts- und Freiheitsverbürgung geregelt, die alle bis dahin geltenden Privilegien und Rechte der Stände bestätigte (Präambel, Art. 25), so dass die staatsbürgerlichen Rechte durch den Erbvergleich vom Besitz von Grund und Boden abhingen.²⁰⁷ In § 138 war die Union der Stände, Ritter- und Landschaft, festgeschrieben. Ein Stand sollte ohne Zuziehung und Einwilligung des anderen nicht befugt sein, eine Verbindung über gemeinsame Rechte zu treffen. Derartige Verbindungen sollten null und nichtig sein. Das

²⁰⁴ *John*: Die Entwicklung der beiden mecklenburgischen Staaten im Spannungsfeld von Landesgrundgesetzlichem Erbvergleich und Bundes- bzw. Reichsverfassung, S. 17.

²⁰⁵ *Karge/ Münch/ Schmied*: Die Geschichte Mecklenburgs, S. 91.

²⁰⁶ §§ ohne besondere Bezeichnung in diesem Abschnitt C. I. sind solche des Erbvergleichs.

²⁰⁷ So auch *John*: Die Entwicklung der beiden mecklenburgischen Staaten im Spannungsfeld von Landesgrundgesetzlichem Erbvergleich und Bundes- bzw. Reichsverfassung, S. 18.

ständische Recht der Steuerbewilligung war in Artikel 1, 2, 11 und 12 geregelt. Die Landesherren waren also in entscheidendem Maße von den Ständen abhängig. Einmal jährlich sollte es nach § 145 zur Durchführung von Landtagen kommen, um das Kontributionswesen zu regulieren und andere Landesangelegenheiten zu behandeln. § 147 sah vor, dass die Landstände, und nur sie, zum Besuch dieser Landtage berufen waren, während die überwiegende Zahl der mecklenburgischen Bevölkerung keine Mitbestimmungsrechte besaß und rechtlich dort nicht vertreten war. Die Bewohner des Domaniums (Domanium: Herrschaftsgebiet der (Groß)Herzöge in Mecklenburg, das fast die Hälfte des Gebietes von Mecklenburg ausmachte) waren auf den ständischen Landtagen überhaupt nicht vertreten, die Hintersassen der ritterschaftlichen Güter nur durch ihre Grundherren und auch das städtische Bürgertum hatte keine eigenständigen politischen Mitwirkungsrechte, weil die Bürgermeister in den überwiegenden Fällen vom Landesherren bestimmt wurden.²⁰⁸

Ritter- und Landschaft besaßen das Recht getrennter Beratung und Beschlussfassung, wobei jede von ihnen mit der Mehrheit ihrer Stimmen das Zustandekommen eines Landtagsbeschlusses verhindern konnte (Recht der *itio in Partes*).²⁰⁹ Dieses Recht der *itio in Partes* hatten beide Stände. In allen Angelegenheiten, bei denen ein Interesse des Standes in Frage kam, sollte eine Sonderberatung und Sonderabstimmung nach Ständen herbeizuführen sein, so dass bei unterschiedlichen Standesbeschlüssen kein rechtswirksamer Beschluss über eine gemeinschaftliche Angelegenheit zustande kommen konnte. Damit die Landesherren nicht jedes Mal zur Erledigung von Landesangelegenheiten mit der Gesamtheit der Ritter- und Landschaft zusammentreffen mussten, gab es gemäß § 170 einen sog. Engeren Ausschuss, der das Recht übertragen bekommen hatte, die ritter- und landschaftlichen Angelegenheiten an und bei den Landesfürsten zu besorgen (§ 178). Das Gesetzgebungsrecht war zwischen Landesherren und Ständen so geregelt, dass die Zufriedenheit der Stände befördert wurde (vgl. § 191). Auch insofern zeigt sich, wie sehr die partikularen Interessen der Stände im Vordergrund standen und wie wenig Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten den einzelnen Landesfürsten zugestanden wurden.

Die Gesetze waren unterteilt in solche, die die landesfürstlichen Ämter, Domänen und Kammergüter betrafen, und solche, die die Ritter- und Landschaft betrafen. Bezüglich der erstgenannten Gesetze blieb es den Landesfürsten vorbehalten, Regelungen zu treffen und

²⁰⁸ *John*: Die Entwicklung der beiden mecklenburgischen Staaten im Spannungsfeld von Landesgrundgesetzlichem Erbvergleich und Bundes- bzw. Reichsverfassung, S. 18.

²⁰⁹ *Ebenda*.

Vorschriften zu schaffen (§ 193). Angelegenheiten, die die Rechte der Stände berührten, bedurften der Zustimmung des Landtages, während bei den so genannten gleichgültigen Gesetzen (die Wohlfahrt und Vorteile des ganzen Landes betreffend, vgl. § 194 1. Fall) vor ihrer Publikation eine Vernehmung, also eine bloße Anhörung, der Ritter- und Landschaft ausreichen sollte. Ohne ausdrückliche Bewilligung durch die Ritter- und Landschaft war es den Landesfürsten hingegen nicht gestattet, Gesetze, die die Rechte und Befugnisse der Ritter- und Landschaft betrafen, zu erlassen. Das hob das Gesetzgebungsrecht der Landesherren zwar nicht auf, bei Verletzung ihrer Rechte konnten die Stände aber ein Schiedsgericht anrufen.

3. Freienwalder Schiedsspruch

Dieses Recht der Anrufung eines Schiedsgerichts nutzten die Stände, als die Revolution von 1848 beinahe zu einem Verlust der ihnen durch den Erbvergleich festgehaltenen Befugnisse und Rechte geführt hätte. In Mecklenburg-Schwerin war eine Abgeordnetenversammlung gewählt worden, die am 03. August 1849 das Staatsgrundgesetz für Mecklenburg beschloss, das Großherzog Friedrich Franz II. in Kraft setzen wollte. Großherzog Georg von Mecklenburg-Strelitz war dazu nicht bereit und erklärte den Landtag für aufgelöst.²¹⁰ Für Mecklenburg-Strelitz war die Geltung des geplanten Staatsgrundgesetzes damit von vornherein ausgeschlossen. Infolge der Auflösungserklärung des Landtages erklärte der Landtag die Union der beiden Großherzogtümer für beendet. Großherzog Friedrich Franz II. ließ sich davon nicht beirren. Er schloss den Landtag endgültig und setzte am 10. Oktober 1849 das Staatsgrundgesetz, das für ganz Mecklenburg ausgearbeitet worden war, für Mecklenburg-Schwerin in Kraft. Die landständische Verfassung und die Landstände als ständische Korporation wurden darin als aufgehoben erklärt.²¹¹

a) Inhalte des neuen Staatsgrundgesetzes

Dieses Staatsgrundgesetz enthielt zu Beginn unter anderem einen Grundrechtskatalog zur Gleichheit der Mecklenburger, Freiheit der Person und Glaubens- und Gewissensfreiheit²¹², mithin Regelungen, die später in die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 aufgenommen wurden und in den Verfassungen der heutigen Zeit zur Freiheitsverbürgung aufgeführt werden.²¹³ Der Großherzog sollte nach dem neuen

²¹⁰ *bei der Wieden*: Kurzer Abriss der mecklenburgischen Verfassungsgeschichte, S. 10.

²¹¹ Ebenda.

²¹² Ebenda.

²¹³ Vgl. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 in Art. 3 Abs. 1 „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 „Die Freiheit der Person ist unverletzlich.“ und Art. 4 Abs. 1 „Die

Staatsgrundgesetz die vollziehende Gewalt ausüben. Das Gesetzgebungsverfahren war so gestaltet, dass eine Übereinstimmung zwischen Großherzog und Abgeordnetenversammlung erzielt werden musste. Die Rechtsprechung war von anderen Staatsgewalten getrennt.²¹⁴ Es gab somit keine direkten Einflussmöglichkeiten der Stände und auch keine Privilegierung mehr. Stattdessen hatte das neue Staatsgrundgesetz die Gleichheit der Mecklenburger ohne Rücksicht auf Adelszugehörigkeit oder dergleichen festgelegt.

b) Wiedereinführung des Erbvergleichs

Da der Großherzog Georg von Mecklenburg-Strelitz und alle Erbberechtigten eine Verletzung ihrer Rechte behaupteten und auch die Ritterschaft ihre Aufhebung als ständische Korporation nicht hinnehmen wollte, veranlassten sie die Durchführung eines Schiedsgerichtsverfahrens. Der Freienwalder Schiedsspruch vom 12. September 1850 machte den Erbvergleich von 1755 wieder zur Verfassung Mecklenburgs. Weil der Strelitzer Großherzog nicht zugestimmt habe, begründeten die Juristen ihre Entscheidung, sei das Grundgesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen und daher auch nicht in Mecklenburg-Schwerin in Kraft getreten. Ebenso sei die Aufhebung der Stände nichtig.²¹⁵ Auf Grund dieses Schiedsspruches erfolgte die Reaktivierung des alten Verfassungszustandes durch großherzogliche Verordnung vom 14. September 1850.²¹⁶ Die Stände behielten somit die ihnen durch den Erbvergleich eingeräumte Stellung.

4. Erbvergleich zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr zeitgemäß

Die mecklenburgische Bevölkerung musste die Diskrepanz hinnehmen, dass Landesangelegenheiten weiterhin durch die Stände betraut wurden, während auf Reichsebene bereits umfassende politische Mitbestimmungsrechte gegeben waren. Gemäß Artikel 20 der Reichsverfassung von 1871 ging der Reichstag aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor. Es gab daher auf Reichsebene keine ständischen Privilegien. Gemäß Artikel 4 der Reichsverfassung von 1871 unterlagen der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unter anderem folgende Angelegenheiten: die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimat- und Niederlassungsverhältnisse,

Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.“. Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

²¹⁴ Vgl. *bei der Wieden*: Kurzer Abriss der mecklenburgischen Verfassungsgeschichte, S. 10.

²¹⁵ Vgl. ebenda.

²¹⁶ *Anschütz*: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 162.

Staatsbürgerrechte, Passwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen; der Schutz des geistigen Eigentums; das Post- und Telegraphenwesen; die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationsrecht, Straf-recht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren. Die Reichsgesetzgebung wurde gemäß Art. 5 ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Bezüglich der Angelegenheiten auf Reichsebene war die mecklenburgische Bevölkerung befugt, an der politischen Willensbildung teilzunehmen, während die übrigen, wenn auch weniger wichtigen, Angelegenheiten des Landes weiterhin in der Hand der Stände lagen. Die Stände waren auch nicht dazu bereit, die Verantwortung für ihr Handeln gegenüber dem Volk übernehmen.²¹⁷ Dass die mecklenburgische Bevölkerung eine Änderung der Landesverfassung wünschte²¹⁸, ist nachzuvollziehen.

Hinzu tritt, dass es auf Reichsebene sehr viele Neuerungen gegeben hatte. 1867, als der Deutsche Bund zerbrochen war, beteiligten sich die beiden mecklenburgischen Großherzöge unter Preußens Führung an der Gründung des Norddeutschen Bundes. Obwohl sie in ihren Staaten Träger der Souveränität blieben, mussten sie Souveränitätsrechte an den Bund abtreten, der 1871 zum Deutschen Reich erweitert wurde. Reichstag (die Vertretung des Volkes) und Bundesrat (die Vertretung der Bundesfürsten und der Senate der freien Städte) hatten nunmehr Gesetzgebungskompetenzen, die in die inneren Verhältnisse eingriffen. Über den Bundesrat konnten die Herzöge jedoch selbst Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Schon in der kurzen Zeit des Norddeutschen Bundes trat in Mecklenburg ein erheblicher Modernisierungsschub ein. So wurden beispielsweise Beschränkungen in der Freizügigkeit, beim Eingehen einer Ehe oder bei der Eröffnung eines Gewerbebetriebes aufgehoben und das Post- und Fernmeldwesen vom Bund übernommen.²¹⁹

Die Vererpachtung der Domanialbauerhufen ist ein weiterer Grund für das Notwendigwerden einer Verfassungsreform. Durch die infolge dieser Maßnahme erlassene Revidierte Domanialgemeindeordnung von 1869 war in dem fast die Hälfte der Landesfläche ausmachenden Domanium der Bevölkerung eine sehr selbstständige Regelung ihrer Gemeindeangelegenheiten überlassen worden und „ein Element geschaffen, das im öffentlichen Leben vertreten werden soll“.²²⁰ Eine Beteiligung des Domaniums an den Landesangelegenheiten war hingegen weiterhin nicht möglich.

²¹⁷ Vgl. *Langfeld*: Mein Leben, S. 253.

²¹⁸ Ebenda, S. 252.

²¹⁹ Vgl. *bei der Wieden*: Kurzer Abriss der mecklenburgischen Verfassungsgeschichte, S. 13.

²²⁰ *Langfeld*: Mein Leben, S. 252.

Auch Neuerungen auf dem Gebiete der Wirtschaft und der Kultur verlangten, insbesondere nach der industriellen Revolution, eine Änderung der Verfassung in Mecklenburg-Schwerin. Der damalige Staatsrat und Staatsminister Adolf Langfeld äußerte, dass im ständischen Staate die Staatsaufgaben verhältnismäßig gering seien.²²¹ Der die staatliche Einheit nach außen repräsentierende Landesherr sei nach innen im Wesentlichen nur oberster Gesetzgeber, Heerführer und Richter. Was sonst der Einzelne von der Allgemeinheit auf wirtschaftlichem oder kulturellem Gebiete erwartete, gewähre ihm die ständische Obrigkeit oder die Kirche. Die Entwicklung von Wirtschaft und Kultur bringe jedoch neue Forderungen, denen weder der Landesherr als Grundherr des Domaniums für dieses noch die einzelne Obrigkeit für ihr örtliches Gebiet genüge. Nur die in dem Staate zusammengefasste Volksgemeinschaft sei dazu imstande. Es sei nicht mehr als billig, der Steuer zahlenden Bevölkerung und nicht gewissen privilegierten Ständen die Mitwirkung bei der Bestimmung der Aufgaben zuzugestehen, denen die neuen Steuern dienen sollten, und ihre Kontrolle über deren Verwendung einzuräumen.²²²

Bei Betrachtung der damaligen politischen Verhältnisse und der Vielzahl von zeitgenössischen Modernisierungen zeigt sich, dass Mecklenburg rückständig war und das Ständesystem nicht mehr den aktuellen Verhältnissen entsprach. Nicht nur die mecklenburgische Bevölkerung verlangte eine Änderung der politischen Verhältnisse, waren sie doch in Reichsangelegenheiten imstande, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Auch die äußeren Umstände ließen den Landesherren keine andere Wahl, als Reformen durchzuführen und den Ständestaat abzuschaffen oder zumindest die Rechte und Privilegien der Stände einzuschränken.

II. Die Reformbestrebungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts

1. Neue Verfassungsverhandlungen durch Großherzog Friedrich Franz IV.

Nach mehreren gescheiterten Versuchen durch Großherzog Friedrich Franz II. in den Jahren 1872, 1874 und 1880 bat am 4. März 1907 Großherzog Friedrich Franz IV. von Mecklenburg-Schwerin die Landräte als die verfassungsmäßigen Vertreter der beiden mecklenburgischen Landstände zu sich und äußerte, dass es an der Zeit sei, die Verfassungsverhandlungen mit den Ständen wieder aufzunehmen und einen außerordentlichen Landtag einzuberufen, da die

²²¹ Vgl. ebenda.

²²² Vgl. ebenda.

jetzige Verfassung des Landes den berechtigten Anforderungen der neueren Zeit nicht mehr genüge. Er habe sich vorgenommen, erklärte der Großherzog, als er im Jahre 1901 die Regierung seines Landes übernahm, in der Verfassungsfrage so lange keine Schritte zu tun, bevor er ein Urteil über die bestehenden Verhältnisse gewonnen hätte. Er sei überzeugt, dass die jetzige Verfassung des Landes den berechtigten Anforderungen der neueren Zeit nicht mehr genüge und dass es das Wohl seines Volkes erfordere, auf eine zeitgemäße Umgestaltung derselben hinzuwirken.²²³

Es sei hier angemerkt, dass sich Mecklenburg unter Druck insofern befand, als ein Eingreifen in die Landesinteressen vom Reich drohte. Es wurde auf Reichsebene überlegt, einen Artikel in die Reichsverfassung einzuführen, der im Grunde eine Abschaffung des Ständestaates bedeutet hätte. Der nationalliberale Abgeordnete Friedrich Büsing aus Schwerin hatte schon im Jahre 1871 im Reichstag einen Antrag eingebracht, in die Reichsverfassung einen Artikel aufzunehmen, der bestimmen sollte, dass in jedem Bundesstaat eine Vertretung vorhanden sein muss, ohne deren Zustimmung weder Landesgesetze noch der Landeshaushalt rechtskräftig werden konnte. Der Reichstag stimmte dem Antrag mit großer Mehrheit zu, doch der Bundesrat war gegen eine solche Regelung, weil er sich scheute, die Verfassungsautonomie der Gliedstaaten anzutasten. Dennoch drückte der Bundesrat 1875 die Hoffnung aus, dass es den mecklenburgischen Regierungen gelingen werde, mit dem Landtag eine Änderung der Landesverfassung zu vereinbaren.²²⁴

Über die Zustände in Mecklenburg gab es sogar Diskussionen im deutschen Reichstag. Nach Anke John sind diese in den stenografischen Berichten der Verhandlungen überliefert. „Das höchste Recht hängt in Mecklenburg am Rittergut, es kann mit ihm erworben und veräußert werden. Wer sonst eine Wahlstimme kauft, verfällt der Strafe, hier aber ist der Kauf einer Wahlstimme, eines Sitzes im Landtag von Rechts wegen erlaubt [...] Meine Herren, wie im Einzelnen dieses Dinge zu einem Widersinn führen, ersehen sie daraus, es gibt ganz kleine Güter und darauf mache ich die Herren von der Sozialdemokratie aufmerksam, vielleicht kaufen sie sich mal ein solches, eins zu 14 Hektar, das andere gar nur zu 5 Hektar. Ist billig zu haben. Mit dem Gut ist ein Landtagssitz verbunden, man könnte also auch, wenn man wollte Landtagsverhandlungen und Landtagsbällen beiwohnen.“ Die mecklenburgischen Gutsbesitzer, so lautete es an anderer Stelle, „leiden unter der Vorstellung, daß ein Theil der

²²³ Vgl. *Brückner*: Mecklenburg, JöR 1 (1907), S. 362.

²²⁴ *bei der Wieden*: Kurzer Abriss der mecklenburgischen Verfassungsgeschichte, S. 14; Ablehnung am 26. Oktober 1875, vgl. *Brückner*: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1910 bis 1911, JöR 6 (1912), S. 278.

Menschen mit Sporen an den Füßen und ein anderer mit Sätteln auf den Rücken zur Welt gekommen ist.“²²⁵

Ein Eingriff in die Verfassungsfrage Mecklenburg-Schwerins vom Reich hätte dem Ansehen des Landes nur geschadet. Für die Ritter- und Landschaft war es eine sichere Garantie, dass, so lange der Bundesrat eine Einmischung ablehnte, es bei dem Ständestaat bleiben würde, da die mecklenburgischen Herzöge nicht imstande waren, sich mit den Ständen über eine neue Verfassung zu einigen. Die Landesherren waren nicht willens und in der Lage, Mecklenburg eine neue Verfassung, ohne Zustimmung der Stände, aufzuzwingen. Nach den Reichstagswahlen in den 1870er Jahren waren die mecklenburgischen Liberalen mit 7 Sitzen für Mecklenburg von 1871 bis 1878 im Reichstag vertreten. Die Liberalen waren für eine Beseitigung des alten Erbvergleichs.²²⁶ Ihre Wahl ist Beleg für den Reformwillen der Bevölkerung Mecklenburgs. Eine Rede von Otto von Büsing vor dem Reichstag 1905 spiegelt die Auffassung der mecklenburgischen Bevölkerung wider: „Meine Herren, ich bin eines der ältesten Mitglieder in diesem Haus. Ich habe dem Reichstag mit wenigen Unterbrechungen seit der Begründung des Deutschen Reichs 1871 angehört. Es sind nur noch verschwindend wenige, die schon damals mit mir im deutschen Reichstag gesessen haben. [...] Ein Jahrzehnt nach dem anderen ist dahingegangen, ich bin alt und grau geworden, und noch immer hat sich in Mecklenburg nichts geändert [...] noch immer hat Mecklenburgs Bevölkerung keinerlei politischen Rechte, noch immer hat sie zu schweigen und sich dem zu unterwerfen, was Ritter- und Landschaft beschließen. Nun meine Herren, daß ich es noch erleben möchte, daß mein Heimatland aus seinen unglücklichen Verfassungszuständen heraus und zu staatsrechtlichen Einrichtungen gelange, welche derjenigen der übrigen deutschen Staaten und welche den Anschauungen der heutigen Zeit entsprechen, wer wolle mir wohl den Wunsch verdenken?“²²⁷

Da die großherzoglichen Regierungen sich nicht befähigt zeigten, sich mit dem Landtage über eine Verfassungsänderung zu einigen, wandte Büsing sich an den Reichstag. Der Reichstag lehnte mit der Begründung ab, dass an dem ernsten Streben der mecklenburgischen Regierungen nach einer Verfassungsreform keine Zweifel bestünden.²²⁸ Für Mecklenburg-Schwerin hatte sich der Gesandte und Bundesratsbevollmächtigte dahingehend ausgesprochen, dass eine Einmischung des Reichs verfassungswidrig sei. Er empfahl dem Reichstag dringend,

²²⁵ Zit. nach *John*: Land der Erbweisheit, Mecklenburg zwischen zwei Revolutionen 1848-1918, S. 9.

²²⁶ Ebenda.

²²⁷ Ebenda, S. 10 f.

²²⁸ Vgl. *Sachsse*: Die landständische Verfassung Mecklenburgs, S. 75.

sich nicht in die Dinge Mecklenburg-Schwerins einzumischen.²²⁹ Diese Empfehlung entsprach dem dringenden Wunsch der Stände, es bei dem alten Verfassungszustand zu belassen.

Seiner Vorankündigung vom 4. März 1907 folgend berief Großherzog Friedrich Franz IV. von Mecklenburg-Schwerin einen außerordentlichen Landtag der mecklenburgischen Stände auf den 12. Mai 1908 nach Schwerin ein, dem bei seinem Zusammentritt von beiden Großherzögen die bis dahin streng geheim gehaltenen Entwürfe eines Landesgrundgesetzes (LGG), eines Einführungsgesetzes (EG) dazu und eines Wahlgesetzes (WG) vorgelegt wurden.²³⁰ Zuvor hatten die neu gewählten liberalen Reichstagsabgeordneten eine Erneuerung des alten mecklenburgischen Verfassungsantrages verlangt, der für jeden Staat eine aus Volkswahlen hervorgehende Volksvertretung forderte. Auch die konservativen Abgeordneten hatten um Verfassungsänderung gebeten.²³¹

Nach dem neuen Landesgrundgesetz ging, die wesentlichste Neuerung, die Vertretung des Landes von den bisherigen ständischen Körperschaften – der Ritterschaft und der Landschaft – auf einen Landtag über. Der Landtag sollte neben Mitgliedern der Ritter- und Landschaft aus Abgeordneten verschiedener Berufsstände bzw. der ländlichen Bevölkerung, die durch allgemeine Wahlen berufen werden, bestehen.²³² Der Entwurf nahm ein allgemeines, aber nicht ein unbeschränktes und gleiches, sondern ein beschränktes und abgestuftes Wahlrecht in Aussicht. Das Wahlrecht wurde von der wirtschaftlichen Selbstständigkeit des Wählers abhängig gemacht und abgestuft nach dem Vermögen des Wählers unter Anlehnung an das in Preußen und Sachsen geltende Dreiklassenwahlrecht.²³³ Ritter- und Landschaft blieben demzufolge als Körperschaft des öffentlichen Rechts bestehen. Ihr Wirkungskreis sollte fortan auf ihre eigenen Angelegenheiten eingerichtet werden, womit ihnen ein Autonomiestatut gewährt wurde. Entscheidend ist, dass die politischen Bestimmungsrechte der Stände prinzipiell beschnitten wurden insofern, als es von nun an eine gewählte Repräsentativversammlung geben sollte, weshalb eine Ablehnung des neuen Landesgrundgesetzes durch die Stände zu erwarten war. Nachdem ein Ausschuss aus Mitgliedern der Ritterschaft und der Landschaft sich mit der Regierungsvorlage befasst und eine Generaldebatte geführt hatte zu der Frage, ob der Regierungsvorschlag, die bisherige ständische Vertretung durch eine

²²⁹ Vgl. ebenda.

²³⁰ *Brückner*: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1908, JöR 3 (1909), S. 493.

²³¹ Vgl. *Sachsse*: Die landständische Verfassung Mecklenburgs, S. 75.

²³² Vgl. *Nicholas*: Parlamentarische Repräsentanz oder Ständevertretung? – Der Verfassungskampf in Mecklenburg 1908-1918, in: *Modernisierung und Freiheit*, S. 726.

²³³ Ebenda.

gewählte Repräsentativversammlung zu ersetzen, anzunehmen sei, woraufhin nur zwei ritterschaftliche Mitglieder diese Frage bejahten, erklärte sich die Ritterschaft durch Standesbeschluss mit 291 gegen 65 Stimmen gegen die Einführung allgemeiner Wahlen und nahm das Votum der 16 ritterschaftlichen Kommittenmitglieder ohne besondere Abstimmung an.²³⁴ Die Landschaft erklärte sich prinzipiell mit dem Vorschlag der Regierung einverstanden. Wegen der Negativentscheidung durch die Ritterschaft wurde die Regierungsvorlage jedoch insgesamt abgelehnt.²³⁵ Der Großteil der Ritterschaft war gegen die in den Regierungsvorlagen dargelegte Landesvertretung und für den Ausbau der ständischen Verfassung durch Hinzutreten eines dritten Standes zu den beiden vorhandenen durch Aufnahme von Vertretern des Domaniums.²³⁶ Wegen des im Erbvergleich geregelten so genannten Rechts der *itio in Partes* führte die negative Haltung der Ritterschaft insgesamt zur Ablehnung des Entwurfs.

2. Ablehnung der Ritterschaft führt zu neuen Verfassungsverhandlungen

Während Verhandlungen im August 1909 verlas der Landrat v. Maltzahn namens der Deputierten der Ritterschaft eine Erklärung, die auf ein Entgegenkommen der Ritterschaft hindeuten schien. Eine Verfassungsänderung sei möglich, „wenn für die Wahlberechtigung in der untersten Klasse auch eine gewisse Steuerstufe angenommen wird, in welcher nur Personen stehen, denen man ein genügendes Verständnis zutrauen kann.“²³⁷ Unter Berücksichtigung der von den ständischen Deputierten zu einzelnen Bestimmungen gegebenen Anregungen legten die Regierungen sodann geänderte Gesetzesentwürfe vor. Die Ritterschaft lehnte allerdings auch diese geänderten Entwürfe ab, so dass erneut keine Einigung erzielt werden konnte.²³⁸ Sie sorgte sich derart um die Erhaltung ihrer Privilegien, dass kein Entgegenkommen möglich war, und war gegen die wesentlichste Neuerung: die Errichtung eines frei gewählten Landtages.

3. Folgejahre 1909 bis 1913 bringen keine Einigung

Wegen der strikt ablehnenden Haltung der Ritterschaft gelang es auch in den Folgejahren 1909 bis 1913 nicht, eine Einigung zu erzielen, so dass die Regierungen von Mecklenburg-Schwerin

²³⁴ *Brückner*: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1908, JöR 3 (1909), S. 503.

²³⁵ *Ebenda*.

²³⁶ *Brückner*: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1908, JöR 3 (1909), S. 504.

²³⁷ Vgl. *Langfeld*: Mein Leben, S. 262 f.

²³⁸ Vgl. *ebenda*, S. 263.

und von Mecklenburg-Strelitz durch Reskripte vom 29. Oktober 1913 ihre Vorlagen zurückzogen.²³⁹ Dabei ist den Reskripten der Ausdruck des Bedauerns zu entnehmen.²⁴⁰ Die Regierungen rechneten jederzeit mit einer Einmischung vom Reich, auch wenn bislang eine solche Einmischung an der Zustimmung des Bundesrats gescheitert war. Dementsprechend rechtfertigend und um Entschuldigung suchend sind die Ausführungen in ihren Reskripten. Der Unnachgiebigkeit der Ritterschaft hatten die Großherzöge nichts entgegenzusetzen.

Dietrich von Oertzen befürwortete im Jahre 1913 die Möglichkeit einer berufsständischen Verfassung für Mecklenburg. „Alles in allem: eine berufsständische Verfassung ist ohne Schwierigkeiten durchführbar. Und sie zeigt so viele Vorzüge vor allen anderen Systemen, daß es wohl der Mühe wert wäre, ihre Einführung in Mecklenburg zu versuchen. An den alten Parteischablonen gemessen, erweist sie sich als so liberal, daß sie dem verständigen Vertreter der Linken, und als so konservativ, daß sie auch der Rechten annehmbar scheinen kann. Und kein Mecklenburger könnte ferner Beschwerde erheben, in der Volksvertretung unvertreten zu sein.“²⁴¹ Herbert Stegemann war gegen eine solche berufsständische Verfassung, da die einzelnen Gruppen der Bevölkerung sich nicht gegeneinander abgrenzen ließen und alles auf eine reine Interessenvertretung hinausliefe. Basis für eine Reform sei die „ständische Basis“.²⁴² Es gab demzufolge auch in der staatsrechtlichen Literatur Überlegungen zur Neugestaltung der mecklenburg-schwerinschen Verfassung. Von Oertzen wollte es sogar – im Gegensatz zu Stegemann, der weiterhin an den alten Verfassungsverhältnissen festzuhalten schien – auf die Einführung einer berufsständischen Verfassung ankommen lassen. Zu bedenken ist aber, dass die Stände das Recht der Steuerbewilligung besaßen, womit sie jederzeit Druck ausüben konnten. Die Herzöge und ihre Regierungen bangten um mögliche finanzielle Konsequenzen. Zu den die Verfassungsreform rechtfertigenden Tatsachen war im Jahre 1910 ein neues Moment getreten. Die landesherrlichen Kassen reichten zur Bestreitung der Kosten des Landesregiments nicht mehr aus. Zur Deckung des Defizits der Schweriner Rentnerei war von

²³⁹ *Brückner*: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1912 und 1913, JöR 8 (1914), S. 224.

²⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 223, Auszug aus dem mecklenburg-schwerinschen Reskript: „Seit mehr als fünf Jahren war es Unser ernstes und eifrigstes Bemühen, vielfach unter Zurückstellung Unserer landesherrlichen Interessen, in Unseren Vorlagen die gegensätzlichen Anschauungen der Ritter- und Landschaft auszugleichen, um die von Uns als notwendig erkannte Verfassungsreform mit den beiden Ständen durchzuführen. Es ist Uns nicht gelungen. Daß im Wege weiterer Verhandlungen eine andere Stellungnahme der Stände zu erreichen sein sollte, erscheint Uns ausgeschlossen.“. Das Strelitzer Reskript legte offen, dass die Stände die Verantwortung für das Scheitern der Verfassungsverhandlungen trugen: „Eine Einigung ist nicht zu erreichen gewesen, weil [...] unsere getreuen Stände sich nicht haben entschließen können, ihre Sonderwünsche und Sonderinteressen dem Gesamtwohl unterzuordnen.“; vgl. dazu auch *Langfeld*: Mein Leben, S. 276.

²⁴¹ *von Oertzen*: Ist eine berufsständische Verfassung in Mecklenburg praktisch durchführbar?, S. 30.

²⁴² Vgl. *Stegemann*: Ständische Grundlagen und Moderne Wahlsysteme in Anwendung auf die Reform der Verfassung in Mecklenburg, S. 67.

der Regierung ein jährlicher Zuschuss aus der Landessteuerkasse gefordert worden. Die Ritterschaft stimmte dem Zuschuss in etwas gemindertem Betrag zu, die Landschaft lehnte ihn ab, weil ein Budgetrecht nicht zu entbehren sei, für dieses die bestehende Verfassung aber keinen Raum lasse. Die Landschaft bezweckte mit der Ablehnung des Zuschusses, einen gewissen Druck auf die Ritterschaft auszuüben.²⁴³ Vor allem aber bewies die Landschaft auf diese Weise, dass es ihr jederzeit möglich war, mit Hilfe des Finanzbewilligungsrechts Druck auf die Landesherrn auszuüben.

Hilfe von außen, das heißt Maßnahmen der Reichsgesetzgebung, war nicht zu erwarten²⁴⁴, obwohl doch das Scheitern der Verfassungsverhandlungen die Unfähigkeit der mecklenburgischen Regierungen offenbart hatte. Das Land befand sich auf ganzer Linie in einem Verfassungsreformstau. Brückner stellte zutreffend fest, dass die Versuche einer Reform der mecklenburgischen Verfassung auf absehbare Zeit endgültig gescheitert seien.²⁴⁵ Da Hilfe vom Reich nicht zu erwarten war, hätte der Landesherr nun lediglich noch aus eigenem Antrieb und ohne Zustimmung der Stände eine neue Verfassung schaffen können. Diesen Schritt wagte die Regierung nicht. Selbst wenn es das historische Ereignis des Ersten Weltkrieges nicht gegeben hätte, hätte der Großherzog aller Wahrscheinlichkeit nach nicht den Mut aufgebracht, eine Verfassungsänderung ohne Zustimmung der Stände durchzuführen. Der Großherzog war auf die Gunst der Stände angewiesen, weil ihnen das Recht zustand, die Finanzen, auch in Bezug auf die großherzoglichen Gelder, zu regeln.

Wegen des von den Ständen zu erwartenden Widerstandes war schon in den ersten Jahren der Verfassungsreformversuche von der Schweriner Regierung ein Gutachten des Staatsrechtlers Professor Laband über die Frage erbeten worden, ob das Landesrecht oder das Reichsrecht eine Handhabe gewähre, um die Verfassungsreform auch ohne den zustimmenden Beschluss beider Stände durchzusetzen.²⁴⁶

Das Gutachten verneinte diese Frage, kam aber zu dem Ergebnis, dass auf Antrag der mecklenburgischen Regierung mit bundesfreundlicher Zustimmung der verbündeten Regierungen und des Reichstages ein Reichsgesetz erschaffen werden könne, welches unter Erweiterung der Reichskompetenz auf Grund des Artikel 78 der Reichsverfassung von 1871

²⁴³ *Langfeld*: Mein Leben, S. 266.

²⁴⁴ So auch *Nicholas*: Parlamentarische Repräsentanz oder Ständevertretung? – Der Verfassungskampf in Mecklenburg 1908-1918, in: *Modernisierung und Freiheit*, S. 731.

²⁴⁵ Vgl. *Brückner*: Bericht über die mecklenburgischen Verfassungsvorlagen und die Landtagsverhandlungen 1912 und 1913, JöR 8 (1914), S. 224.

²⁴⁶ Vgl. *Langfeld*: Mein Leben, S. 269 f.

die mecklenburgischen Regierungen von der rechtlichen Machtlosigkeit, in welcher sie sich infolge einer veralteten Staatsverfassung den Ständen gegenüber befinden, befreit.²⁴⁷ Danach hätte das Reich eine neue Verfassung bzw. zumindest die Befugnis zum Erlass einer neuen Verfassung auf Antrag der mecklenburgischen Regierungen gegen den Willen der Stände durch ein Reichsgesetz erlassen können.

4. Idee der Oktroyierung einer neuen Verfassung

Im Jahre 1912 wandten sich die mecklenburgischen Regierungen zwecks Überwindung des Widerstandes der Stände direkt an das Reich. Am 14. Dezember 1912 empfing der Reichskanzler v. Bethmann-Hollweg die mecklenburgischen Minister Graf Bassewitz-Levetzow und Bossart. Graf Bossart führte zwei Möglichkeiten aus, um die Regierungen aus der ihnen durch die den Widerstand der Stände bereiteten Notlage zu befreien: 1. Einseitige Verkündung der neuen Verfassung durch die Landesherrn unter Aufhebung der Verordnung vom 28. November 1817 über die Kompromissinstanz für Verfassungsstreitigkeiten, in der Erwartung, dass, wenn ständischerseits hiergegen auf Grund des Art. 76 der Reichsverfassung der Bundesrat angerufen werden sollte, durch gütliche Vermittlung des Bundesrats oder durch das bei deren Versagen zu erlassende Reichsgesetz eine angemessene Regelung der Verfassungsfrage erfolgen werde; 2. Erlass eines Reichsgesetzes auf Grund der zu erweiternden Reichskompetenz in der Form eines allgemeinen Gesetzes über die Mindestanforderungen an Landesverfassungen oder in der Form eines Spezialgesetzes für Mecklenburg.²⁴⁸

Die Aussprache endete mit der Vereinbarung, zunächst ein Rechtsgutachten des Reichsjustizamtes einzuholen. Dieses Rechtsgutachten vom 3. Februar 1913 kam zu dem Ergebnis, dass durch den an eine Oktroyierung sich anschließenden Verfassungsstreit der oktroyierten Verfassung der Mangel der Ungesetzlichkeit genommen werden könne, zugleich wies das Justizamt aber darauf hin, dass es bei der derzeitigen Zusammensetzung des Reichstages in hohem Maße zweifelhaft sei, ob man zu einem befriedigenden Ergebnis kommen werde.²⁴⁹ Diese kundgemachten Zweifel des Reichsjustizamtes reichten aus, dass der Großherzog keine Oktroyierung einer neuen Verfassung durchführte. Dennoch wollten die mecklenburgischen Regierungen Klarheit und wandten sich an den Bundesrat mit der Anfrage,

²⁴⁷ Vgl. ebenda.

²⁴⁸ Langfeld: Mein Leben, S. 269 f.

²⁴⁹ Ebenda.

ob er nicht geneigt sei, ihnen in ihren Verfassungsnöten die bedenkliche Maßnahme der Oktroyierung durch eine reichsgesetzliche, gegebenenfalls nur auf Mecklenburg beschränkte und auf Antrag seiner Regierung zu treffende Regelung der Landesverfassung zu ersparen. Bei den verbündeten Regierungen überwog jedoch die Auffassung, dadurch das Reich auch zum Schiedsrichter über ihre Verfassungsverhältnisse zu machen. Insbesondere Preußen fürchtete die Konsequenz eines Vorstoßes gegen sein Dreiklassenwahlrecht.²⁵⁰ Diese Furcht war durchaus berechtigt. Wäre es per Reichsgesetzgebung zu einem Vorstoß in der mecklenburgischen Verfassungsfrage gekommen, hätte ebenso gut für Preußen eine derartige Maßnahme erfolgen können. Es wäre ein Präzedenzfall geschaffen worden. Der Bundesrat lehnte deshalb am 13. März 1913 seine Mitwirkung ab. Er betonte erneut, dass es den mecklenburgischen Regierungen gelingen werde, eine Änderung der Verfassung zu vereinbaren.²⁵¹

Die vielen vergeblichen Bemühungen zeigen eindeutig, dass eine Klärung der Verfassungsfrage aussichtslos war. Nicht umsonst hatten die mecklenburgischen Regierungen ihre Lage als „Notlage“ bezeichnet. Weshalb der Bundesrat hier erneut die Erwartungshaltung einnahm, dass es den mecklenburgischen Regierungen aus eigener Kraft gelingen werde, eine Änderung der Verfassung mit dem Landtage zu vereinbaren, ist nicht nachzuvollziehen. Juristisch gesehen bestanden keine Bedenken gegen eine solche Maßnahme, weil ein Einschreiten des Reichs in die Verfassungsverhältnisse Mecklenburg-Schwerins auf eigenen Antrag des betreffenden Bundesstaates Mecklenburg-Schwerin erfolgt wäre, mithin kein Verstoß gegen etwaige Föderalismusregelungen vorgelegen hätte. Die Haltung des Bundesrats ist darauf zurückzuführen, dass durch ein Einschreiten vom Reich ein Präzedenzfall geschaffen worden wäre und somit wohl auch in Preußen eine Maßnahme betreffend das Dreiklassenwahlrecht zu erwarten gewesen und erforderlich geworden wäre.

Nachdem die Verfassungsgegner davon Kenntnis erlangt hatten, dass der Großherzog die Überlegung anstellte, eine Verfassung im Wege einer Oktroyierung einzuführen, tauchten plötzlich neue Differenzpunkte auf. Die Ritterschaft trat für die Beschränkung der Zuständigkeit der Sonderlandtage zugunsten des allgemeinen Landtages ein, die Landschaft verlangte Einführung eines Verwaltungsstreitverfahrens, obwohl dadurch die Verfassungsreform auf unbestimmte Zeit wieder hinausgeschoben wurde.²⁵² Das Ergebnis der Abstimmung

²⁵⁰ Langfeld: Mein Leben, S. 269 f.

²⁵¹ Vgl. ebenda.

²⁵² Langfeld: Mein Leben, S. 274.

vom 28. Oktober 1913, die erneute Regierungsvorlage, in der es zuvor eigentlich nur um die Zusammensetzung des Landtages ging, abzulehnen mit 239 gegen 123 Stimmen²⁵³, war nach alledem absehbar.

Nun lag es an der Regierung, eine Verfassungsänderung herbeizuführen, ohne auf die Stände Rücksicht zu nehmen. Sie hielt selbst viel zu sehr an dem alten System fest und konnte für einen Alleingang nicht auf Unterstützung des Reichs setzen. Eine Oktroyierung der Verfassung hielt sie nicht für angebracht. Eine so konservativ, gar reaktionär, gestaltete Vorlage eigne sich nicht zu einer Oktroyierung, da die alten Stände vor den Kopf gestoßen worden wären und die Unterstützung des mecklenburgischen Volkes nicht erlangt worden wäre. Auch ein Eingriff der Reichsgesetzgebung war gemäß der Regierung nicht möglich, weil sie befürchteten, dass Mecklenburg eine Verfassung erhalten würde, welche weder den alten Ständen noch den Regierungen gefallen hätte.²⁵⁴ Letzteres brauchte die Regierung bereits aus dem Grunde nicht zu befürchten, weil eine solche Maßnahme in jedem Fall verfassungswidrig gewesen wäre. Das Ministerium entschloss sich dennoch, unter Billigung des Großherzogs, zurückzutreten und ein neues Ministerium mit dem Auftrage zu ernennen, im gegebenen Augenblicke die Verfassungsreform wieder aufzunehmen.²⁵⁵

III. Ausbruch des Ersten Weltkrieges

Der bald ausbrechende Weltkrieg ließ die Reformbestrebungen zunächst ruhen. Die Wahrung des „Burgfriedens“ mit dem Ziele, die innere Einheit und Geschlossenheit des deutschen Volkes zu erhalten, um es zu befähigen, alle Kräfte der Abwehr der feindlichen Übermacht zu widmen, stand im Vordergrund.²⁵⁶ Verfassungsstreitigkeiten wären nicht opportun gewesen.

Doch auch während des Krieges zeigten sich weitere Gründe für eine Verfassungsreform. Das Staatsministerium äußerte auf dem Landtag 1914, dass die Reform noch während des Krieges akut werden könne. Dies begründete das Ministerium zum einen mit der opferfreudigen und staatsstreuen Gesinnung der mecklenburgischen Bevölkerung als auch mit der Erwägung, dass die Finanzlast sich naturgemäß steigern würde, je länger der Krieg dauerte und je weiter er sich ausdehnte, so dass es als geboten erschien denen, welche diese großen

²⁵³ Ebenda, S. 275.

²⁵⁴ Ebenda.

²⁵⁵ Ebenda.

²⁵⁶ *Langfeldt*: Mein Leben, S. 282.

finanziellen Mittel nach Friedensschluss aufbringen sollten, auch das Recht zu geben sei, über die Verwendung der Mittel mitzusprechen.²⁵⁷ Als das preußische Dreiklassenwahlrecht im Jahre 1918 abgeschafft wurde, kamen die mecklenburgischen Großherzöge nicht umhin, die Verfassungsfrage wieder aufzuwerfen.

Infolgedessen beschlossen sie ein erneutes Zusammentreffen mit den Ständemitgliedern und mit Angehörigen anderer Kreise.²⁵⁸ Der entsprechende Erlass beider Großherzöge kam gerade zur rechten Zeit, denn Mecklenburg sah sich erneut der Kritik vom Reich ausgesetzt. Langfeld hatte bereits im Mai 1917 an Verhandlungen als Vertreter Mecklenburgs im Bundesratsausschuss für auswärtige Angelegenheiten teilgenommen, wo die verfassungsrechtliche Lage in Mecklenburg zur Sprache kam, weil zuvor von liberalen Parteien des Reichstages die Notwendigkeit einer weiteren Ausgestaltung der Reichsverfassung auf der Grundlage des parlamentarischen Systems und einer entsprechenden Änderung der Landesverfassungen betont worden war. Langfeld sprach sich daraufhin ausdrücklich sogar für eine Oktroyierung aus, was von Seiten des Staatssekretärs Dr. Helfferich begrüßt wurde.²⁵⁹

Sämtliche Bemühungen, sogar ein erneuter Anstoß vom Reich, wurden durch die Novemberrevolution von 1918 hinfällig. Der Anstoß vom Reich kam vom neuen Reichskanzler Prinz Max von Baden in der Bundesratssitzung vom 5. Oktober 1918. In Preußen und den übrigen Bundesstaaten sollte das allgemeine, gleiche Wahlrecht eingeführt werden. Erst durch das verfassungsändernde Gesetz vom 28. Oktober 1918 erfolgte in der Reichsverfassung die Festlegung des parlamentarischen Systems nebst den Wahlgrundsätzen. Danach gab es von Seiten des Großherzogs von Mecklenburg-Schwerin den Beschluss, die Bearbeitung einer Vorlage zu befehlen, welche für den Landtag zwei Kammern vorsah (die erste aus Vertretern der Stände und des Domaniums und die zweite aus Abgeordneten, die auf Grund eines allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts ausgesucht wurden).²⁶⁰

Erst mit der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin von 1920 wurde das parlamentarische Regierungssystem in Mecklenburg-Schwerin verwirklicht. Nachfolgend soll vor allem aufgezeigt werden, welche Absichten der verfassungsgebende Landtag verfolgte,

²⁵⁷ Ebenda, S. 283.

²⁵⁸ Langfeld: Mein Leben, S. 284.

²⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 288.

²⁶⁰ Langfeld: Mein Leben, S. 288.

welchen Inhalt die neue Verfassung hatte und wie das parlamentarische Regierungssystem dann in der Verfassungswirklichkeit funktionierte.

D. Mecklenburg-Schwerin nach der Novemberrevolution

I. Erster frei gewählter Landtag: Verfassungsgebender Landtag

Wie im Reich entstanden auch in Mecklenburg-Schwerin Anfang November 1918 Soldatenräte. Die Arbeiter der größeren Betriebe der mecklenburgischen Städte solidarisierten sich mit Soldaten und legten die Arbeit nieder. Unter der Führung der Soldatenräte wurden die Arsenale, Bahnhöfe, Post- und Telegraphenämter besetzt. Telefonverbindungen zwischen der Schweriner Regierung und den für Mecklenburg zuständigen Militärbehörden des Reiches waren nicht mehr möglich.²⁶¹ Zunächst schien es, dass die Monarchie in Mecklenburg-Schwerin weiter Bestand haben und in ein parlamentarisches Regierungssystem eingebettet werden könnte. Am 8. November erfolgten Gespräche zur Zusammensetzung und Struktur des neuen Staatsministeriums, wobei die Reichstagsabgeordneten der Fortschrittlichen Volkspartei Dr. Hugo Wendorff (bis 1917 Gutsbesitzer in Pommern) und Hans Sivkovich (Publizist) als „Staatsräte“ Regierungsfunktionen erhielten. Am 11. November begrüßte der Großherzog das neue Staatsministerium unter dem Ministerpräsidenten Wendorff (DDP) und äußerte den Wunsch, an den neuen Aufgaben „im Rahmen der Rechte mitzuwirken, welche dem Fürsten im parlamentarisch verwalteten Staate zustehen“.²⁶² Der Großherzog schien also einer Demokratie und einem Volksstaat nicht abgeneigt gewesen zu sein. Er wurde aber angewiesen, „auf Beschluß des Ministeriums“ für sich und sein Haus auf den Thron zu verzichten.²⁶³

Am 12. und 13. November erklärte die Regierung durch Übernahme der ständischen Einrichtungen und Fonds die Stände für aufgelöst.²⁶⁴ Die sozialdemokratischen Minister Starosson und Dethloff erklärten dies für die Regierung gegenüber dem dirigierenden Landrat von Maltzahn. Das Ständehaus in Rostock wurde unter die Kontrolle der Regierung gestellt, wohingegen das Eigentum der Großgrundbesitzer nicht angerührt wurde. Erst im Rahmen der Fortführung der Siedlungspolitik wurden Maßnahmen zur Reduzierung des Großgrundbesitzes geplant, dessen Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche vor der Revolution bei sechzig Prozent gelegen hatte.²⁶⁵ Die Regierung Wendorff untermauerte ihre Schritte in rechtlicher

²⁶¹ Vgl. dazu ausführlich: *Koch*: Der Sturz der Monarchie in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock, 32. Jahrgang 1983, Gesellschaftswissenschaftliche Reihe Heft 7, Seite 19.

²⁶² Ebenda.

²⁶³ Vgl. *Brückner*: Die mecklenburgische Verfassungsfrage seit 1913, JöR 9 (1920), S. 222.

²⁶⁴ Mecklenburgische Volks-Zeitung, 16.11.1918, S. 2.

²⁶⁵ *Schwabe*: Verfassungen in Mecklenburg zwischen Utopie und Wirklichkeit, S. 12.

Hinsicht durch die Verordnung über die Aufhebung der Stände vom 3. Dezember 1918.²⁶⁶ Damit war neben der Monarchie auch die Macht der Stände beseitigt, so dass die Stände ab diesem Zeitpunkt keine direkten politischen Mitwirkungsrechte oder Privilegien mehr besaßen. Ihre Position als Einrichtungen des öffentlichen Rechts büßten die Stände durch die Maßnahme des Staatsministeriums komplett ein. In Hannover beispielsweise war es so, dass die Landstände nach 1866 Körperschaften des öffentlichen Rechts vor allem mit finanziellen Vorteilen blieben und erst für 1874 eine Regelung in Aussicht genommen worden war.²⁶⁷ Um nicht weiter als rückständig zu gelten und gerade auch wegen der Unfähigkeit der Stände vor der Revolution, sich auf Kompromisse in der Verfassungsfrage einzulassen, wurde die bisherige Machtposition der Stände in Mecklenburg-Schwerin vollumfänglich beseitigt.

Die erste freie Wahl in Mecklenburg-Schwerin war die zum verfassungsgebenden Landtag am 26. Januar 1919. Sie ergab eine überwältigende Mehrheit für die demokratischen Kräfte Mecklenburgs. In Mecklenburg-Schwerin votierten 75,2 % der Wähler für die Sozialdemokraten (SPD) und Liberaldemokraten (DDP).²⁶⁸ Eine Mehrheit der Bevölkerung war daher eindeutig für eine parlamentarische Demokratie und gegen den Ständestaat. Von nun an waren im Landtag Angehörige der verschiedensten Berufsarten vertreten.²⁶⁹ Die Sozialdemokraten traten für eine rückhaltlose Anerkennung der republikanischen Staatsform ein. Falls andere Parteien beabsichtigten, als Partner der Sozialdemokraten in die Regierung einzutreten, mussten diese die Forderung nach Anerkennung der republikanischen Staatsform unterstützen.²⁷⁰

Mit 47,9 % (32 von insgesamt 64 Sitzen im Landtag) der abgegebenen Stimmen waren die Sozialdemokraten die stärkste Fraktion im verfassungsgebenden Landtag. Die Demokraten bildeten mit 27,3 % (17 Sitze) die zweitstärkste Fraktion. Die Konservativen als Deutsche Volkspartei (DNVP) erhielten 13,1 % der Stimmen (10 Sitze). Die übrigen Sitze

²⁶⁶ Vgl. dazu ausführlich *Koch*: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 16.

²⁶⁷ Vgl. *Koch*: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918 und die Verwaltung des Landes während der Weimarer Republik, Jahrbuch für Regionalgeschichte, Band 15 (1988), S. 223.

²⁶⁸ *Schwabe*: Das Parteienspektrum in den Landtagen von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz 1918-1933, in: Modernisierung und Freiheit, S. 744.

²⁶⁹ Vgl. Der Mecklenburg-Schwerinsche verfassungsgebende Landtag, Gewählt am 26. Januar 1919, S. 7 f.

²⁷⁰ *Schwabe*: Das Parteienspektrum in den Landtagen von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz 1918-1933, in: Modernisierung und Freiheit, S. 748.

teilten sich DVP (zwei Sitze = 4,3 % der abgegebenen Stimmen), Mittelstandspartei (ein Sitz = 2,3 %) und der Dorfbund (zwei Sitze = 5,1 %).²⁷¹

Die Sozialdemokraten als stärkste Fraktion des Landtages verzichteten zugunsten des liberalen Koalitionspartners darauf, die Regierungsbildung zu übernehmen und den Ministerpräsidenten zu stellen. Ministerpräsident und zugleich Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten wurde kein Sozialdemokrat, sondern Dr. Hugo Wendorff von der DDP.²⁷² Dass die stärkste Fraktion auf die Regierungsbildung verzichtete, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Sozialdemokraten in Wendorff einen Vertreter ihrer eigenen parteipolitischen Einstellung sahen, obwohl Wendorff ein Liberaldemokrat war. Er vertrat dieselbe politische Auffassung wie die Sozialdemokraten insofern, als er für die Einrichtung des parlamentarischen Regierungssystems in einer Demokratie war. In der ersten Lesung des verfassungsgebenden Landtages äußerte Wendorff, dass sich die demokratische Gesinnung der Verfassung gerade in diesem Punkt zeige. „Die Staatsgewalt liegt beim Volk, für das Volk bei seinen Vertretern, also beim Landtag, der die Minister wählt und dem sie verantwortlich bleiben.“²⁷³ Ferner hatte Wendorff schon in der Zeit der Novemberrevolution, als es um die Abschaffung des Ständestaates ging, den Vorsitz der Regierung geführt. Maßgebendes Kriterium der Übernahme der Regierungsbildung durch die zweitstärkste Fraktion dürfte das Zutrauen in Wendorff und seine politische Handlungsfähigkeit gewesen sein, Ministerpräsident zu werden und mit den zukünftig auftretenden Veränderungen zurechtzukommen.

Innenminister der neuen Regierung wurde Johannes Stelling (SPD), Finanzminister wurde Julius Asch (SPD), Justizminister wurde Fritz Henk (SPD) und Hans Sivkovich (DDP) führte das Ministerium für Unterricht, Kunst, geistliche und Medizinalangelegenheiten an.²⁷⁴ Der verfassungsgebende Landtag, zu dem Asch ausführte, früher sei der Landtag hervorgegangen auf Grund alter so genannter verbriefter Rechte, die heutige Versammlung sei gewählt auf Grund eines Wahlrechts, das wohl als das freieste der Welt zu bezeichnen sei, tagte vom 21. Februar 1919 bis zum 28. Mai 1920 in 91 Plenarsitzungen. Er verabschiedete insgesamt 139 Gesetze: etwa zur Neuordnung der Staatsverwaltung 19, zu Finanz-, Steuer- und Gehaltsfragen

²⁷¹ Vgl. Wahlergebnisse in: Der Mecklenburg-Schwerinsche verfassungsgebende Landtag, Gewählt am 26. Januar 1919, S. 4.

²⁷² *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 185.

²⁷³ *Koch*: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 19.

²⁷⁴ *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 185.

53, zur Regelung wirtschaftlicher Fragen 13 (darunter 5 zur Landwirtschaft).²⁷⁵ Die Tätigkeit des ersten frei gewählten Landtages erschöpfte sich also nicht etwa darin, über grundsätzliche Fragen des Staatsaufbaus und die Reform der Selbstverwaltung zu beraten und zu beschließen. Vor dem neuen politischen Hintergrund der Abschaffung des Ständestaats, der Errichtung des allgemeinen Wahlrechts und der Wahl des verfassungsgebenden Landtages dürfte die Frage nach dem neuen Staatsaufbau jedoch die maßgeblichste aller Fragen gewesen sein, die im verfassungsgebenden Landtag unter allen verschiedenen politischen Aspekten erörtert und geklärt werden musste.

Nach alledem reiht sich Mecklenburg-Schwerin in die Reihe der Länder ein, bei denen eine verfassungsgebende Versammlung gewählt wurde, die dann eine neue Verfassung konzipierte.²⁷⁶

II. Die Arbeit und die Absichten des verfassungsgebenden Landtages

1. Schweizerische Verfassung und Verfassung der USA als Vorbild

Der erste Entwurf der Verfassung wurde im Wesentlichen von dem Schweriner Rechtsanwalt Felix Löwenthal ausgearbeitet und im Januar 1919 in der „Mecklenburgischen Volks-Zeitung“ veröffentlicht.²⁷⁷ Für das Verfassungswerk galten die schweizerische und die Verfassung der USA als Vorbild: „Wir haben zum Beispiel aus den schweizerischen Kantonverfassungen die Volksabstimmung übernommen. [...] Dadurch wird unser gesamtes Volk unmittelbar an der Gesetzgebung beteiligt.“²⁷⁸ Notwendig sei für jeden Landtag eine echte demokratische Kontrolle der gesamten Verwaltung. „Dieser § 51 gibt unserem Landtag das Recht, die gesamte Staatsverwaltung bis in den kleinsten Teil hinein seiner Überwachung zu unterziehen, die Staatsverwaltung in allen ihren Abstufungen zu prüfen. Sämtliche Verwaltungsbehörden,

²⁷⁵ Koch: Der mecklenburg-schwerinsche verfassungsgebende Landtag 1919/1920, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock, 33. Jahrgang 1984, Gesellschaftswissenschaftliche Reihe Heft 8, Seite 51.

²⁷⁶ Dies war nach Wittreck der Regelfall des Übergangs zum parlamentarischen Regierungssystem. Bei den meisten Ländern wurde ohne jede legitimierende Anknüpfung an die alten Gewalten eine Neukonstituierung der Staatsgewalt in Angriff genommen („revolutionärer Ansatz“). Nur in seltenen Fällen wurde von den Ländern der Versuch unternommen, die republikanische Ordnung auf dem Wege der Fortentwicklung der Verfassungsordnung der Kaiserzeit zu begründen („evolutionärer Ansatz“), vgl. Wittreck: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 6.

²⁷⁷ Vgl. Koch: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 18.

²⁷⁸ Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Verfassungsgebender Landtag (VVL), Abgeordneter Dr. Witte (Demokraten), Sp. 810 f.

ebenso wie die Gerichte, sind durch diesen Paragraphen angewiesen, die weitgehendsten Untersuchungen im Interesse des Landtages und des Landes anzustellen, den Ausschüssen auf Verlangen das gesamte Aktenmaterial zu unterbreiten. Eine ganz außerordentlich wichtige Bestimmung. An die Stelle der Trennung der Gewalten ist im modernen Staat etwas anderes getreten: die Teilung der Gewalten. Gerade das haben wir [...] an den Vereinigten Staaten gelernt.“²⁷⁹

2. Souveränität des Landtages als „Kernpunkt der Demokratie“

Die Sozialdemokraten setzten sich beharrlich für eine Souveränität des Landtages und damit eine „Alleinherrschaft des Landtages“ ein, während der rechte Flügel des verfassungsgebenden Landtages und Mitglieder der Demokraten, wenn auch mit unterschiedlichen Ansätzen, für getrennte Gewalten eintraten. Der Entwurf der Landesverfassung für Mecklenburg-Schwerin ging in Richtung der Auffassung der Sozialdemokraten und betrachtete den Landtag als Kern der Landesverwaltung. Nach Auffassung Dr. Wendorffs sollte das parlamentarische Regierungssystem einfach durchzuführen sein mit der Vertrauensbasis als wesentlichstem Kriterium. Der Einfluss des Landtages sei jederzeit gewährleistet, indem die Gesetzgebung und Überwachung der Verwaltung dem Landtage obliege. „Damit nicht genug. Der Landtag selber wählt seine Minister, wählt das Staatsministerium, wählt den Vorsitzenden des Staatsministeriums, der den Staat nach außen zu vertreten und zu verkörpern hat. Ferner hat der Landtag das Recht, jederzeit den Ministern sein Vertrauen zu versagen, sie ihres Amtes zu entheben, neue Minister zu wählen“.²⁸⁰ Dass die Minister dem Landtage verantwortlich seien und des Vertrauens des Landtages bedürften, das sei der „Kernpunkt der Demokratie“. Ein Übereinander- und Gegeneinander-Regieren und Regiertwerden sei nicht möglich, nur ein vertrauensvolles Nebeneinander. „Sobald dies Vertrauensverhältnis gestört ist, ist eben die Daseinsberechtigung für die Minister erledigt. Wenn diese notwendige Voraussetzung aufgehoben ist, müssen die Minister zurücktreten.“ Die Verwaltung, insbesondere die Ausführung der Gesetze, der Erlass der dazu erforderlichen Anordnungen und die Vertretung des Staates in den Rechtsangelegenheiten sei Sache des Staatsministeriums, so wie es auch der Entwurf der Reichsverfassung vorsehe.²⁸¹

²⁷⁹ Ebenda.

²⁸⁰ VVL, Abgeordneter Dr. Wendorff (Demokraten), Sp. 6 f.

²⁸¹ Vgl. ebenda.

Nach Auffassung der Deutschnationalen stellte das parlamentarische Regierungssystem die einzig mögliche Regierungsform dar. Die Wähler hatten sich eindeutig für dieses System entschieden, als sie mehrheitlich für die demokratischen Kräfte des Landes votierten, so dass es zur Einführung dieses Systems kommen musste und keine andere Auffassung als die der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems vertretbar war. Bedenken hatten die Deutschnationalen insofern, alle Rechte, die bisher dem Träger der Krone vorbehalten waren, in die Hände einer Regierung zu legen.

„Sogar die Sicherungen, die Hemmungen, die in allen größeren Republiken in der Einrichtung eines Oberhauses bestehen, sind in dem Verfassungsentwurf nicht vorgesehen. Wird ein Präsident auf eine längere Reihe von Jahren gewählt, und wird seine Wiederwahl ausgeschlossen, so ist er unabhängiger als die gewissermaßen auf täglicher Kündigung stehenden Minister. Es steht zu hoffen, daß er unbefangener den Aufgaben gegenüberzutreten kann, die die Verfassung andernfalls dem Staatsministerium vorbehält. Auch würden wir gerne sehen, wenn die Abhängigkeit der Minister vom Parlament nicht so deutlich ausgesprochen wäre, wie jetzt in den Bestimmungen des Entwurfs vorgesehen ist, daß die Minister von dem Parlament selbst gewählt werden müssen.“ Das parlamentarische System sei die unter den gegenwärtigen Verhältnissen einzig mögliche Regierungsform.²⁸²

3. Rechte Kräfte fordern einen vom Volk zu wählenden Präsidenten

Als es um die Fragen des Staatsaufbaus ging, brachte die Deutsche Volkspartei im Verfassungsausschuss einen Antrag ein, den die Deutschnationale Volkspartei unterstützte und der von Hermann Reincke-Bloch (DVP) in der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfes im Juni 1919 begründet wurde. Danach sollte neben Landtag und Regierung ein vom Volk gewählter Präsident treten, der den Staat vertritt, Gesetze verkündet, die Landesverwaltung leitet und beaufsichtigt und der auch das Recht hat, den Landtag zu berufen, zu vertagen und aufzulösen.²⁸³ Die Rechten konnten ihre Vorstellung vom neuen Staatsgefüge nicht durchsetzen, was angesichts der gefestigten Ansicht der demokratischen Kräfte, einen souveränen Landtag einrichten zu wollen, zumal letztere die Mehrheit im Landtag besaßen, zu erwarten war.

Von den Verhandlungen zu der Frage nach einem vom Volk zu wählenden Präsidenten einmal abgesehen handelte es sich nach Auffassung der Abgeordneten des verfassungs-

²⁸² Vgl. VVL, Abgeordneter Dr. Knebusch (Deutschnationale), Sp. 31 f.

²⁸³ Vgl. VVL, Prof. Dr. Reincke-Bloch (Deutsche Volkspartei), Sp. 726 und 814.

gebenden Landtages bei der für Mecklenburg-Schwerin einzurichtenden und notwendigen Regierungsform um das parlamentarische Regierungssystem. Sie machten es sich zur Aufgabe, mit der neuen Verfassung für Mecklenburg-Schwerin das parlamentarische Regierungssystem einzuführen. Auf Reichsebene sollte es gemäß der Weimarer Reichsverfassung einen Reichspräsidenten geben. Die Nichteinrichtung dieser Institution auf Landesebene sei eine „eigene Gestalt“, Grundlage sei gleichermaßen die parlamentarische Regierung. „Es ist nicht so, daß mit den Worten Republik und Demokratie schlechthin eine einzige bestimmte Verfassungsform gegeben wird. Sie haben in dem Verfassungsentwurfe für das Reich und die Einzelstaaten allüberall als Grundlage die parlamentarische Regierung, das ist also die parlamentarische Demokratie; sie hat aber in unseren deutschen Landen jetzt eine eigene Gestalt angenommen. Soweit wir es heute übersehen können, soll nur für das Reich ein Staatsoberhaupt gegeben werden. [...] wir begreifen, daß Bedenken bestehen, an Stelle der Dynastien einige 20 Einzelpräsidenten zu setzen und wir verstehen, daß es nicht nur für die Einfachheit der Geschäftsführung gewisse Vorzüge hat, die Geschäfte des Staatsoberhauptes auf den Vorsitzenden des Staatsministeriums zu übertragen. [...] kein Zweifel, [...] die Form der parlamentarischen Regierung eine völlig andere wird, als sie bisher in der Welt gesehen worden ist.“²⁸⁴

Während der Verhandlungen des verfassungsgebenden Landtages wurde von der Deutschen Volkspartei beanstandet, dass keine Rechtssicherheit gegeben sei, wenn dem Landtag alle Rechte, wie Gesetzgebung und Wahl der Minister, eingeräumt würden.²⁸⁵ „Die Gesetzgebung ruht beim Landtag, rein selbstverständlich, der Landtag hat nun auch eine entscheidende Rolle bei der Verwaltung durch die Wahl der Minister, denen die Ausführung der Gesetze obliegt. [...] In den Verfassungsentwürfen anderer Staaten in Deutschland findet sich die Bestimmung, daß nur der Ministerpräsident vom Landtag gewählt wird und daß er als Staatsoberhaupt das Ministerium zusammensetzt. Die Einheitlichkeit des Ministeriums wird dadurch gestärkt, und es scheint die größere Gewähr dafür gegeben, daß wirklich geeignete Fachleute in die wichtigsten Ministerien kommen; und gerade das müssen wir auch fordern. [...] in der Tat die Gewaltenverbindung zur Grundlage der demokratisch-republikanischen Regierung wird; und daß die parlamentarische Regierung immer, bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich, eine Parteiregierung sein wird. [...] weil es das Vertrauen der Mehrheit ist, auf dem die Regierung ruhen muß.“ Reincke-Bloch ermahnte die Parteien, ihre Aufgaben mit

²⁸⁴ VVL, Prof. Dr. Reincke-Bloch (Deutsche Volkspartei), Sp. 36 f.

²⁸⁵ Vgl. ebenda.

Staatsbewusstsein und Verantwortlichkeitsgefühl zu erfüllen.²⁸⁶ Die Deutsche Volkspartei lehnte es also ab, dem Landtag völlige Souveränität einzuräumen. Welche Hemmungen in Betracht kommen sollten, dazu machten sie allerdings keine Vorschläge. Ein vom Volk zu wählender Präsident wäre die Einrichtung eines Monarchenersatzes gewesen, was die Mehrheit der mecklenburg-schwerinschen Bevölkerung eindeutig ablehnte. Hervorzuheben ist in diesem Kontext der Gedanke der Einrichtung eines gehobenen Ministerpräsidenten, d. h. eines Präsidenten, der vom Landtag gewählt und sich das Ministerium nach bestem Wissen und Gewissen nach Absprache mit dem Landtag aussucht.²⁸⁷

Als Kompromiss zwischen den Auffassungen der rechten Kräfte und der Sozialisten wäre diese Regelung durchaus gut geeignet gewesen. Sie wäre allerdings ungewöhnlich gewesen, weil es in anderen Einzelstaaten des Reiches keine derartige Regelung gab. Obwohl das parlamentarische Regierungssystem für Mecklenburg-Schwerin gerade erst eingeführt werden sollte, erkannten die Landtagsmitglieder das Hauptmerkmal dieses Systems, in dem es wesentlich auf das Vertrauen der Mehrheit ankomme, auf dem die Regierung ruhen müsse. Dass eine Regierung im parlamentarischen Regierungssystem nur effektiv arbeiten könne, wenn die Parteien mit Staatsbewusstsein und Verantwortlichkeitsgefühl handelten, schien darüber hinaus im Bewusstsein der Landtagsabgeordneten vorhanden gewesen zu sein. Nicht umsonst appellierte der Landtagsabgeordnete Reincke-Bloch in diese Richtung.²⁸⁸ Ob dieses Bewusstsein auch entsprechend in die Tat umgesetzt wurde, blieb abzuwarten und soll nachfolgend behandelt werden.

Die Sozialdemokraten blieben in den nachfolgenden Verhandlungen um die Verfassung weiterhin der Auffassung, dass es eines Präsidenten ähnlich dem auf Reichsebene für den Freistaat nicht bedürfe und ein „kollegiales Ministerium“ genügen soll. „Dasselbe trifft für unsere Minister zu. Wenn sie das Vertrauen des Landtages nicht mehr besitzen, sind sie

²⁸⁶ Vgl. ebenda.

²⁸⁷ VVL, Abgeordneter Dr. Witte (Demokraten), Sp. 810 f. „Wir aber möchten versuchen, unserem Lande eine Spitze zu geben. Und deswegen stelle ich die Möglichkeit zur Aussprache, einen Ministerpräsidenten zu schaffen, der nicht von dem gesamten Volke, wohl aber vom Landtage auf drei Jahre gewählt wird. Er bildet sich sein Ministerium selbst. Nicht der Landtag soll das Recht haben, außer dem Ministerpräsidenten auch die anderen Minister zu wählen, sondern es soll dem Ministerpräsidenten das wertvolle Recht gegeben werden, sich selbst sein Ministerium nach bestem Wissen und Gewissen zu bilden. Er wird ganz selbstverständlich mit den Mehrheitsparteien des Landtages darüber in Beratung treten, er soll aber nicht ohne weiteres gezwungen sein, nur etwa Landtagsabgeordnete nach bloßen Parteirücksichten zu wählen, sondern ihm soll es freistehen, die tüchtigsten Persönlichkeiten aus dem Freistaat Mecklenburg-Schwerin für dieses schwere, aber so besonders wichtige Amt eines Ministers auszusuchen.“

²⁸⁸ Vgl. auch die Ausführungen des Abgeordneten Richthofen (Demokraten): „Wir werden einen Weg zu suchen haben, damit die ausübende Gewalt ein größeres Maß an Machtvollkommenheit und Unabhängigkeit erhält. Denn die Stellung des Staatsministeriums im Entwurf ist wahrhaftig keine beneidenswerte. Für uns kommt es aber vor allem darauf an, daß die Staatsgeschäfte später in einer gewissen Ruhe geführt werden können, das wollen wir erreichen.“, VVL, Sp. 56.

gezwungen abzutanken, mit Ausnahme des Ministerpräsidenten, den sie auf 3 Jahre wählen wollen, und ich bin der Meinung, daß, wenn dieser Ministerpräsident das Vertrauen des Landtages nicht mehr besitzt, es nicht richtig ist, daß er dann noch 3 Jahre die Geschäfte des Landes führen soll. Wir sind der Meinung, daß ein kollegiales Ministerium mit einem Vorsitzenden an der Spitze vollständig ausreichen wird.“²⁸⁹ Positiv hervorzuheben ist die Deutsche Volkspartei. Ungeachtet ihres zum Ausdruck gebrachten Willens um die besondere Stellung eines Staatshauptes stimmte sie letztlich für die Verfassung.²⁹⁰ Sie war sich also ihrer Verantwortlichkeit in diesem neuen – ihrer Ansicht nach von einer „Überspannung des parlamentarischen Gedankens“ geprägten – Staatsgefüge bewusst.²⁹¹

Besonderen Wert legten die Mehrheitsparteien auf die Feststellung, dass es sich bei dem durch die Verfassung eingeräumten System nicht um ein Einkammersystem, wie das parlamentarische System von den Deutschnationalen eingeschätzt wurde, handelte. Die Verfassung stelle nicht das reine Einkammersystem dar, da durch die Bestimmungen über den Volksentscheid und die Volksabstimmung das ganze Volk in erweitertem Maße herangezogen werde.²⁹² Wie ernst es den Abgeordneten mit der neuen Verfassung war, belegt ein Ereignis, das in der 38. Sitzung zur Sprache kam. Durch das Ableben des Staatsministers Starosson wurde die Neubesetzung dieses Ministerpostens notwendig. Weil die übrigen Minister nicht gewählt, sondern nur bestätigt worden seien, müsse eine Neuwahl des gesamten Ministeriums vorgenommen werden. Die Verfassung sehe dies vor.²⁹³

Bereits im verfassungsgebenden Landtag wurden die Gegensätze der Parteien deutlich. Insbesondere die Deutschnationalen zeigten kein Interesse an effektiver, parlamentarischer Arbeit und verzögerten die parlamentarische Arbeit in allen Bereichen.²⁹⁴ Bei der Wahl des Landtagspräsidenten machten die Konservativen den Vorschlag, zwei Vorsitzende

²⁸⁹ VVL, Abgeordneter Kröger (Sozialdemokraten), Sp. 815.

²⁹⁰ Vgl. VVL, Sp. 2595.

²⁹¹ VVL, Abgeordneter Dr. Reincke-Bloch (Deutsche Volkspartei), Sp. 2588 f.: „Wir bedauern [...] die Bildung eines Staatswillens durch die besondere Stellung eines Staatshauptes, sei es ein Präsident, sei es ein gehobener Ministerpräsident, nicht möglich gewesen ist. [...] Weiter bedauern wir, daß diese Überspannung des parlamentarischen Gedankens tatsächlich ungehemmt Einfluß auf die Verwaltung und, so vorsichtig es auch immer gehalten ist, im letzten Grunde auch auf die Rechtsprechung gibt und daß damit die Trennung der Gewalten, die früher das eigentliche Ideal des verfassungsmäßigen Staates war, heute in der reinen Demokratie beseitigt ist. [...] sind meine Freunde entschlossen und gewillt, für diese Verfassung zu stimmen. [...] Wir hoffen, daß wir auf verfassungsmäßigem Wege und durch gemeinsames Wirken aller Bürger im Lande zu einer Entwicklung kommen, die wirklich unserer Heimat und unserer ganzen Zeit zum Segen gereichen wird.“

²⁹² Vgl. VVL, Ministerpräsident Dr. Wendorff, Sp. 2592.

²⁹³ Vgl. VVL, Abgeordneter Kröger (Sozialdemokraten), Sp. 1307.

²⁹⁴ So auch *Mrotzek*: Die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920, in: Jubiläumsjahre – Historische Erinnerung – Historische Forschungen, S. 87.

einzusetzen.²⁹⁵ Am dritten Sitzungstag zweifelten sie fortwährend das Abstimmverhalten per Handzeichen an, was zur Verzögerung der parlamentarischen Arbeit führte.²⁹⁶

III. Das Verhältnis von Landtag und Regierung gemäß der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin

Um zu vermeiden, dass die mecklenburg-schwerinsche Verfassung von der Reichsverfassung abweicht und Widersprüche entstehen²⁹⁷, wartete der Verfassungsausschuss in Mecklenburg-Schwerin die Fertigstellung der Reichsverfassung ab und ließ sich mit der Abfassung der eigenen Verfassung Zeit. Durch die Reichsverfassung wurde dann die Vorgabe gemacht, dass die Regierung vom Parlament abhängig sein muss (Art. 17 Abs. 1 S. 3 WRV), womit das parlamentarische Regierungssystem vorgeschrieben wurde.²⁹⁸ In den anderen deutschen Landesverfassungen standen sich als Repräsentativorgane nur das Parlament und die vom Parlament in verschiedenen Formen gewählte und ihm verantwortliche Regierung gegenüber.²⁹⁹ Insbesondere in dem Bereich der Exekutive waren in den Landesverfassungen sowohl von der Terminologie her als auch in ihrer Zusammensetzung unterschiedlichste Regelungen geschaffen worden. Die Exekutive hieß Gesamt- und Staatsministerium, Landesregierung, Landespräsidium und Staatsräte oder Senat bei den Hansestädten, an deren Spitze Staats- und Ministerpräsidenten, Landeshauptmänner sowie Bürgermeister standen. Ebenso differierten die Regelungen über Beamtenstatus, die Amtsdauer der Exekutive oder Inkompatibilität.³⁰⁰

Der Landtag von Mecklenburg-Schwerin beschloss am 20. Mai 1920 eine Verfassung, die für das Volk die Möglichkeit politischer Mitbestimmung sicherte. Gemäß § 24 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin³⁰¹ lag die Staatsgewalt beim Volke und sollte vom Volke unmittelbar durch Wahlen und Abstimmungen, mittelbar durch die in der Verfassung bestimmten Organe ausgeübt (Abs. 2) werden. Dieses in der Verfassung bestimmte

²⁹⁵ Vgl. VVL, 1. Sitzung, 21. Februar 1919.

²⁹⁶ Vgl. ebenda, 3. Sitzung, 25. Februar 1919.

²⁹⁷ Vgl. Koch: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918 und die Verwaltung des Landes während der Weimarer Republik, Jahrbuch für Regionalgeschichte, Band 15 (1988), S. 224.

²⁹⁸ So auch Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 3, der in der Abhängigkeit der Regierung vom Landtag den „Kern des parlamentarischen Systems“ sah.

²⁹⁹ Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 7.

³⁰⁰ Einzelheiten dazu und Hinweise zur zeitgenössischen Literatur sind zu finden bei Wittreck: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 10 f.

³⁰¹ Nun folgende §§ ohne besondere Bezeichnung sind solche der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin.

Organ war der Landtag, der auf drei Jahre gewählt werden sollte, vgl. § 30. In Anhalt, Braunschweig, Bremen, Hamburg oder auch Hessen war in den Verfassungen ebenfalls eine Dauer der Legislaturperiode von drei Jahren geregelt.³⁰² Wenngleich eine Wahldauer von drei Jahren recht kurz erscheint, war sie in den deutschen Landesverfassungen jedoch nicht unüblich. Es konnte so ein enger Kontakt zwischen den Wählern (Basis) und den Abgeordneten sichergestellt werden und damit eine laufende persönliche und politische Verantwortlichkeit des Gewählten gegenüber seinen Wählern unterstützt werden. Gerade Ende der Zwanziger Jahre ging die Tendenz in eine andere Richtung, nämlich den Landtag auf vier Jahre zu wählen.³⁰³ Das Bemühen um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments stand dabei im Vordergrund.

Gemäß § 30 Abs. 2 konnte die Wahldauer vorzeitig beendet werden durch Volksabstimmung oder durch den eigenen Beschluss von zwei Dritteln der anwesenden Landtagsmitglieder. In Mecklenburg-Schwerin wurde von diesem Instrument der Selbstauflösung mehrere Male Gebrauch gemacht, was noch aufgezeigt werden wird, in der Regel, um dem Fehlen ausreichender positiver Mehrheiten für die Regierung gerecht zu werden. Auch in anderen Landesparlamenten ist dieser Vorgang zu beobachten als „ebenso verzweifelte wie zweifelhafte Option, die Blockade der Parlamente durch der Regierung wie der Republik nicht gewogene negative Mehrheiten zu überwinden“.³⁰⁴ Ein Recht zur Selbstauflösung gab es außer in Anhalt, Baden, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz bis 1923 und Schaumburg-Lippe für alle anderen Landesvertretungen.³⁰⁵

Mit der Bestimmung der Herrschaft des Volkes über die Staatsgewalt wurde nach Auffassung des Abgeordneten Wendorff ein „Kernpunkt der Demokratie“³⁰⁶ festgelegt. Neben dem Landtag und der Regierung, die in Mecklenburg-Schwerin als Staatsministerium bezeichnet werden sollte, gab es kein weiteres Verfassungsorgan. Die Vorstellung der Deutschen Volkspartei und der Deutschnationalen, neben Landtag und Regierung einen vom Volk gewählten Präsidenten treten zu lassen, wurde daher nicht verwirklicht. Die Deutschnationalen stimmten deshalb letzten Endes gegen die Verfassung. Sie begründeten dies damit,

³⁰² Vgl. Übersicht 3 bei *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 43 f.

³⁰³ Vgl. ebenda.

³⁰⁴ Vgl. *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 14, mit weiteren Angaben zur zeitgenössischen Literatur zur Auflösung des Landtages in Fn. 54.

³⁰⁵ Vgl. ebenda, Übersicht 3, S. 43 f.

³⁰⁶ Vgl. VVL, Dr. Wendorff (Demokraten), Sp. 7.

dass sie die Staatsautorität schwäche, da sie nichts an die Stelle der aufgehobenen Landesherrschaft gesetzt habe.³⁰⁷

In der staatsrechtlichen Literatur wurde die mecklenburg-schwerinsche Verfassung als Verwirklichung des parlamentarischen Systems betrachtet. „In keinem deutschen Staat hat die Novemberrevolution einen so tief greifenden Wandel aller staatlichen Zustände im Gefolge gehabt, wie in den beiden mecklenburgischen Ländern. Sie hat sie aus noch mittelalterlichen Verfassungszuständen unmittelbar in den modernen demokratisch-parlamentarischen Freistaat überführt.“³⁰⁸

1. Der Landtag als einziges Repräsentativorgan

Unmittelbar demokratisch legitimates Repräsentativorgan war laut mecklenburg-schwerinscher Verfassung nur der Landtag. Das Demokratieprinzip beinhaltet die Volkssouveränität als Ausübung der Staatsgewalt im Namen des Volkes und die Wahl der wichtigsten Träger der Staatsgewalt durch das Volk und war daher in Mecklenburg-Schwerins Verfassung festgeschrieben.

2. Das Wahlrecht

Gemäß § 27 Satz 2 war jeder Wahlberechtigte als Abgeordneter für den Landtag wählbar. Das Wahlrecht – nach dem Landeswahlgesetz vom 17.5.1920 und Änderungsgesetze bis 1.11.1928 – bestand zum einen aus dem aktiven Wahlrecht. Danach durften Männer und Frauen ab 20 Jahre im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte wählen. Zum anderen bestand es aus dem passiven Wahlrecht, wonach Männer und Frauen mit aktivem Wahlrecht wählbar waren.

Dies führte schon im verfassungsgebenden Landtag dazu, dass nicht mehr etwa nur Großgrundbesitzer, sondern auch selbstständige Unternehmer, Handwerker, Pächter bzw. in einzelnen Wirtschaftsbereichen als Leitung tätige Personen (rund 60 % der Abgeordneten) im Landtag vertreten waren. Mit 44 % überwogen im Landtag die städtischen Mittelschichten (17 % waren in der Landwirtschaft beschäftigt).³⁰⁹

³⁰⁷ Vgl. VVL, Dr. Knebusch (Deutschnationale), Sp. 2591.

³⁰⁸ Wenzel: Die neuen mecklenburgischen Verfassungen, JöR 10 (1921), S. 321; Auch Koellreutter, *Koellreutter*: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 1 f., erklärte, dass das parlamentarische System in den deutschen Ländern – auch in Mecklenburg-Schwerin – „zum Durchbruch“ gelangt sei.

³⁰⁹ Koch: Der mecklenburg-schwerinsche verfassungsgebende Landtag 1919/1920, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Wilhelm-Pieck-Universität Rostock, 33. Jahrgang 1984, Gesellschaftswissenschaftliche Reihe Heft 8, Seite 51.

3. Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen

Ferner sollten die Verhandlungen des Landtages gemäß § 29 Abs. 1 öffentlich sein. Das Bürgertum erhielt also nicht nur politische Mitbestimmungsrechte durch Wahlen und eigene Wählbarkeit. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip war nunmehr auch die Transparenz der Politik bzw. der Tätigkeit des Landtages gewährleistet. Eine Regelung zur Öffentlichkeit der Verhandlungen des Landtages hatte der Erbvergleich nicht beinhaltet. Vor 1919 hatte es daher keine Möglichkeit gegeben, die Landtage aufzusuchen und an den Sitzungen teilzunehmen.

4. Die Befugnisse des Landtages

Die zentrale Rolle im Staatsgefüge des Landes Mecklenburg-Schwerin bekam durch die Verfassung der Landtag eingeräumt. Als unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan hatte er die Befugnisse der Gesetzgebung, Bestellung der Regierung und Kontrolle und Überwachung der Regierung.

a) Gesetzgebung

(1) Gesetzgebungsbefugnis des Landtages

Gemäß § 26 stand dem Landtag die Befugnis der Gesetzgebung zu. Soweit die Gesetze nicht vom Landtag selbst eingebracht wurden, wurden sie vom Staatsministerium vorbereitet und dem Landtage zur Beschlussfassung vorgelegt, vgl. § 37 Abs. 1. Das bedeutet, dass der Landtag eigene Gesetzesvorschläge einbringen und darüber beschließen durfte. Auch über die vom Staatsministerium eingebrachten Gesetzesvorschläge hatte allein der Landtag das Beschlussfassungsrecht. Im Regelfall bedurfte es für einen wirksamen Beschluss einfacher Stimmenmehrheit mit dem Erfordernis der Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder, vgl. § 35 Abs. 1.

Bei genauer Betrachtung der Regelungen zum Gesetzgebungsverfahren fällt besonders die Vorschrift des § 44 Abs. 2 und Abs. 3 auf. Nach § 44 Abs. 1 wurden die vom Landtage beschlossenen Gesetze dem Staatsministerium zugestellt und vom Staatsministerium ausfertigt und verkündet. Die Regierung konnte jedoch innerhalb einer Frist von einem Monat nach der Zustellung des Gesetzes jedes vom Landtage beschlossene Gesetz im ganzen oder in Teilen dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorlegen, § 44 Abs. 2. Ferner sollte die Regierung nach § 44 Abs. 3 berechtigt sein, innerhalb einer Frist von 14 Tagen nach der

Zustellung des Gesetzes den Landtag um wiederholte Beratung des Gesetzes zu ersuchen. Es stellt sich hier die Frage, ob der Regierung ein umfassendes Prüfungsrecht zustehen sollte und sie ohne weiteres, d. h. ohne jegliche Begründung, die Ausfertigung von Gesetzen verweigern durfte. Mit Blick auf die alleinige Gesetzgebungskompetenz des Landtages handelte es sich bei dieser Regelung nicht um die Einräumung eines umfassenden Prüfungsrechts. Der Landtag bildete das unmittelbar demokratisch legitimierte Verfassungsorgan. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Gesetze nicht von dem Staatsministerium hätten „eingezogen“ werden dürfen, sondern sie hätten dem Volk als Inhaber der Staatsgewalt vorgelegt werden müssen. Einen Konflikt dahingehend, dass der gesetzgebende Landtag in seinem Gesetzgebungsrecht verletzt sein könnte, hätte es daher nicht gegeben. Durch diese Regelung sollte das Volk zum „außerordentlichen Staatsorgan“ werden, wofür die Reichsverfassung der Bestimmung in Mecklenburg-Schwerin als Vorbild gedient haben dürfte.³¹⁰

Eine Anwendung der Normen ist in Mecklenburg-Schwerin während der Weimarer Republik, soweit ersichtlich, nicht vorgekommen. Für den Fall, dass der Landtag tatsächlich und nicht nur nach der Verfassung die zentrale Rolle in dem Gefüge des Staatssystems Mecklenburg-Schwerins innehat, was im folgenden noch zu erörtern sein wird, ist Franz Ballerstaedt zuzustimmen, dass der Regierung die Durchführung einer derartigen Volksabstimmung gegen den Willen des Landtages wegen ihrer Abhängigkeit von diesem überhaupt nicht möglich wäre und die Normen im Grunde überflüssig sind.³¹¹ Das Ansinnen des Gesetzgebers war aber ohne Zweifel, dem Volk die Staatsgewalt auf die Weise zu garantieren, dass bei einer Auseinandersetzung zwischen Landtag und Regierung über ein Gesetz das Volk die „letzte Instanz“ sein sollte. Das Gesetzgebungsrecht des Landtages war nach alledem umfassend und reflektiert die zentrale Rolle des Landtages.

(2) Das Notverordnungsrecht der Exekutive

§ 61 Abs. 1 Satz 1 sah vor, dass das Staatsministerium in dringenden Fällen, wenn der Landtag nicht versammelt war, Polizeigesetze und Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen erlassen konnte. Sie waren laut § 61 Abs. 1 Satz 2 dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen und vom Staatsministerium aufzuheben, wenn die Genehmigung versagt wird. Die Verfassung gestattete damit der Exekutive ein Notverordnungsrecht.³¹²

³¹⁰ Vgl. *Tatarin-Tarnheden*: Volksbegehren und Volksentscheid nach der Reichsverfassung und der Mecklenburg-Schwerinschen Verfassung. Auszug aus der Rostocker Inaugural-Dissertation von Referendar Hans Ludwig Simonis, in: Diss. jur. Rostock 1922-25, S. 107 f.

³¹¹ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 24.

³¹² Ähnlich die Einschätzung von Fabian Wittreck, *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 39 f. In seiner Übersicht 2 taucht die Vorschrift des

Formelle Voraussetzung war gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1, dass der Landtag nicht versammelt sein durfte. Die meisten Landesverfassungen mit Notverordnungsrecht enthielten ebenfalls diese formelle Einschränkung. Fraglich ist, wie weit der Rahmen mit § 61 Abs. 1 Satz 1 materiell-rechtlich gesehen gesteckt war und ob in Mecklenburg-Schwerin über Maßnahmen zur Wiederherstellung einer Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hinaus Notverordnungen hätten erlassen werden können. Die Verfassungen von Sachsen und Baden hatten als Voraussetzungen für ein Notverordnungsrecht beinhaltet, dass die Regierung, solange der Landtag nicht versammelt war, durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen erlassen konnte, wenn ihr Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde.³¹³

Der Rahmen für den Erlass von Notverordnungen bezog sich damit nicht nur auf polizeiliche Aufgaben, sondern solche des Staatswohls allgemein. In Mecklenburg-Schwerin fehlte eine derartige materielle Erweiterung. Nur solche Situationen sollten dort erfasst werden, die zu beheben Aufgabe der Polizei gewesen wären. Nach dem Wortlaut des § 61 Abs. 1 sollten nur Polizeigesetze – und Aufgabe der Polizei ist die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – erlassen werden können. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass die Vorschrift des § 61 für die Landesregierung keinen praktischen Nutzen hatte. Es ist kein Fall bekannt, in welchem Mecklenburg-Schwerins Regierung von dem in § 61 eingeräumten Notverordnungsrecht Gebrauch gemacht hat. Anders war die Situation beispielsweise in Preußen, wo das preußische Staatsministerium bereits in den ersten fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der preußischen Verfassung vom 3. November 1920 nicht weniger als 75 Notverordnungen auf Grund ihres Art. 55 erlassen hat, während von Art. 48 Abs. 4 WRV niemals Gebrauch gemacht wurde.³¹⁴

Auf Reichsebene enthielt Art. 48 WRV ein Notverordnungsrecht der Exekutive. In den Absätzen 2 bis 5 des Art. 48 WRV waren die Maßnahmen dargestellt, derer sich der Reichspräsident bedienen durfte, wenn im Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung

§ 61 Abs. 1 der mecklenburg-schwerinschen Verfassung in dem Kontext „Notverordnungsrecht“ auf. Auch Max Wenzel betrachtete diese Regelung als Kompetenz zum Erlass von Notverordnungen, vgl. *Wenzel*: Die neuen mecklenburgischen Verfassungen, JöR 10 (1921), S. 330. Huber ordnet diese Regelung ebenfalls als Notverordnungsrecht ein, vgl. *Huber*: Deutsche Verfassungsgeschichte, Band VI, S. 824.

³¹³ Vgl. *Ruthenberg*: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926, Art. 56 Abs. 2 Bad. Verf., S. 61 und Art. 40 Abs. 1 Sächs. Verf., S. 194.

³¹⁴ Vgl. *Apelt*: Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 272.

erheblich gestört oder gefährdet wurde. In Mecklenburg-Schwerin wurde, soweit ersichtlich, nur eine auf Art. 48 Abs. 4 WRV gestützte Notverordnung erlassen.³¹⁵

Im Übrigen wurden in Mecklenburg-Schwerin Notverordnungen erlassen auf Grund der vom Reich ergangenen Notverordnung vom 24. August 1931, die die Länder ermächtigte, alle Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erforderlich sind, im Verordnungswege vorzuschreiben. Mit dieser „Dietramszeller Verordnung“ vom 24. August 1931³¹⁶ sollten Etatsanierungen ohne Beteiligung der Länderparlamente vorgenommen werden. Es handelte sich dabei um eine einmalige und außerordentlich problematische Ermächtigung der Landesregierungen zum Erlass von Sparverordnungen. Einmalig deshalb, weil der Reichspräsident erstmals seine Diktaturgewalt nicht auf die Reichsexekutive, sondern auf die Regierungen der Gliedstaaten delegiert hatte. Zum anderen war die Ermächtigung enorm weit gefasst, indem die Maßnahmen lediglich der Einsparung öffentlicher Mittel dienen mussten und bestimmte Verträge einzuhalten waren.³¹⁷ Vor dem Erlass dieser Verordnung hat es freilich solche Verordnungen gegeben, in denen den Ländern weitgehende rechtliche Verpflichtungen auferlegt worden waren. Im Juni 1931 war gerade erst die Zweite (große) Notverordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen erlassen worden, die für die Bezüge der Beamten und Soldaten des Reichs eine Kürzung zwischen vier und acht Prozent vorgeschrieben hatte und dies auch auf die Länder, Gemeinden und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts erstreckte. Zur Durchsetzung dieser Verpflichtungen waren die Landesregierungen auf sich allein gestellt. Sie mussten den „normalen Weg“ über die Landesparlamente gehen und nach Mehrheiten für ihre Vorhaben suchen, weil dies nicht von den Notverordnungen des Reichs erfasst war.³¹⁸

Die „Dietramszeller Verordnung“ war problematisch, weil sie vor allem unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten mehr als fragwürdig erschien. Es ging beispielsweise nicht daraus hervor, ob die Landesregierungen auch an Reichsrecht gebunden waren. Gleiches

³¹⁵ Dabei handelte es sich um eine Verordnung über wirtschaftliche Notstandsmaßnahmen vom 22.10.1923, Verbot der Verarbeitung von Kartoffeln in Trocknereien und Stärkefabriken. 1923 war ein durch Lebensmittelknappheit krisenreiches Jahr, was bei Betrachtung der von den Ländern auf Grund Art. 48 Abs. 4 WRV gestützten Verordnungen deutlich wird. Zu allem vgl. *Poetzsch-Heffter*: Vom Staatsleben unter der Weimarer Reichsverfassung, JöR 13 (1925), S. 1 f.; Teil II, JöR 17 (1929), S. 1 f.; Teil III, JöR 21 (1933), S. 1 f.

³¹⁶ Zur Reichweite und Bedeutung dieser Verordnung für die weitere Entwicklung siehe *März*: „...nach rückwärts als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre“ Eine verfassungsrechtliche Miniatur zum Recht des Ausnahmezustandes im Bundesstaat der Weimarer Republik, in: *Wege in die Zeitgeschichte*, Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, S. 101-122.

³¹⁷ Vgl. *März*: „...nach rückwärts als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre“ Eine verfassungsrechtliche Miniatur zum Recht des Ausnahmezustandes im Bundesstaat der Weimarer Republik, in: *Wege in die Zeitgeschichte*, Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, S. 112 f., m. w. N.

³¹⁸ Vgl. ebenda, S. 110 f.

galt für Landesverfassungsrecht. Auch hier war nicht geklärt, ob die Verordnungen gegen das Verfassungsrecht der Einzelstaaten verstoßen durften. Ferner waren keine Grenzen für den Erlass der Sparverordnungen genannt. Fraglich war auch, ob bei Kürzungen der Beamten nicht Art. 129 Abs. 1 S. 3 WRV entgegenstand, der die „wohlerworbenen Rechte der Beamten“ für „unverletzlich“ erklärte. Selbst ein Urteil des Staatsgerichtshofs konnte dieser verworrenen Rechtslage nicht abhelfen.³¹⁹ Das parlamentarische Regierungssystem wurde mit Hilfe dieser Diktaturermächtigung außer Kraft gesetzt, weil die Landesparlamente völlig ihrer Funktion beraubt wurden, indem Gesetze in einem derart weiten Umfang „am Parlament vorbei“ getroffen werden konnten. Weil nicht einmal der Staatsgerichtshof in der Lage bzw. nicht gewillt war, sich mit den Grenzen und Problemen dieser Vorschrift weniger ergebnisorientiert auseinanderzusetzen, konnten die Landesregierungen Sparverordnungen erlassen, für welche diese bewusst von allen Sperren ihrer jeweiligen Landesverfassung befreit waren.

b) Bestellung der Regierung

Die Landesregierung, die in der Verfassung Mecklenburg-Schwerins als Staatsministerium bezeichnet wurde, bestand nach § 52 aus Staatsministern mit einem Ministerpräsidenten als Vorsitzenden. Die Zahl der Staatsminister betrug zunächst sieben und wurde während der Weimarer Zeit durch diverse Gesetzesänderungen auf am Ende zwei vermindert.³²⁰

Die Regierungsbildung war allein dem Landtag vorbehalten. Ein anderes Staatsorgan, dem diese Befugnis hätte zugeteilt werden können, gab es nach der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin nicht. Zur Wahl der Staatsminister sollte nach § 53 Abs. 1 Satz 1 allein der Landtag berechtigt sein. Die Staatsminister konnten gemäß § 53 Abs. 1 Satz 4 Abgeordnete sein und sollten durch ihre Wahl nicht ihren Sitz im Landtag verlieren. Eine Verpflichtung des Landtages, nur Abgeordnete in die Position eines Staatsministers zu wählen, gab es nach dem Wortlaut dieser Vorschrift nicht. Es handelte sich um eine Ermessensvorschrift („können Abgeordnete sein“). Unerlässliche Komponente für die Wahl der Staatsminister war, dass die Staatsminister das Vertrauen des Landtages innehatten. Staatsminister hätte daher auch eine außenstehende Person, d. h. nicht dem Landtag zugehörige Person, werden können. Einen derartigen Staatsminister hat es allerdings in Mecklenburg-Schwerin nicht gegeben. Auf

³¹⁹ Vgl. März: „...nach rückwärts als Aufhebung, nach vorwärts als Sperre“ Eine verfassungsrechtliche Miniatur zum Recht des Ausnahmezustandes im Bundesstaat der Weimarer Republik, in: Wege in die Zeitgeschichte, Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, S. 116 f. m. w. N.

³²⁰ Vgl. Ballerstaedt: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 8.

Reichsebene wurden durchaus derartige so genannte „Fachminister“ bestellt und waren nicht unüblich.

Die Wahl der gesamten Landesregierung durch das Parlament stellte den Normalfall in den deutschen Landesverfassungen dar, so in Anhalt, Baden, Braunschweig, Bremen, Hamburg. Diese Befugnis ging mit der Möglichkeit der Volksvertretung einher, sich der aktuellen Regierung im Wege des förmlichen Misstrauensvotums, seltener der nicht näher spezifizierten Abberufung, wieder zu entledigen (so in Baden, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen, Württemberg).³²¹ Gemäß § 37 Abs. 1 Anhalt. Verf.³²² war es in Anhalt beispielsweise so, dass das Staatsministerium zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Landtags bedurfte. Es musste zurücktreten, wenn ihm mit Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten sein Vertrauen entzogen wurde.

§ 53 Abs. 1 Satz 5 besagte, dass die Staatsminister des Vertrauens des Landtages bedürfen und jederzeit vom Landtage abberufen werden und jederzeit ihre Entlassung nehmen können. Das bedeutet, dass der Landtag jederzeit durch einen Beschluss, dem die Mehrheit sämtlicher Abgeordneter zustimmen musste, die Mitglieder des Staatsministeriums insgesamt oder einzelne derselben abberufen konnte. Das Staatsministerium war, im Gegensatz zum Landtag, nur mittelbar demokratisch legitimiert. Vom Inhaber der Staatsgewalt, dem Volk, wurde der Landtag berufen, wohingegen das Staatsministerium seine Legitimation im Staatsgefüge gemäß der mecklenburg-schwerinschen Verfassung vom Landtag erteilt bekam. Als besondere Schwäche des parlamentarischen Systems der Weimarer Republik galt, neben den plebiszitären Elementen der WRV und der starken Stellung des Reichspräsidenten, dass die Reichsregierung als ganze, insbesondere aber auch jeder einzelne Reichsminister einschließlich des Reichskanzlers durch einfaches Misstrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden konnte. Karl-Ulrich Meyn vertritt die Auffassung, dass das konstruktive Misstrauensvotum einschließlich einer Regelung wie der des Gesetzgebungsnotstandes nicht geholfen hätte am Ende der Weimarer Republik, wobei er einräumt, dass Bundeskanzler und Bundesregierung verfassungsrechtlich stärker konstruiert seien als der Weimarer Reichskanzler und seine Regierung.³²³ Inwieweit die Instrumentarien des Grundgesetzes 1932/33 geholfen hätten, die Lage zu bewältigen, soll hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist die Möglichkeit, einzelne

³²¹ Vgl. *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 12 f.

³²² Vgl. *Ruthenberg*: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926, S. 47 und S. 61.

³²³ Vgl. *Meyn*: Destruktives und konstruktives Misstrauensvotum – von der schwachen Reichsregierung zum starken Bundeskanzler?, in: 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung – Was ist geblieben?, S. 71 f.

Minister und auch die Regierung insgesamt jederzeit zum Rücktritt zu zwingen, nicht geeignet, um Regierungsstabilität zu gewährleisten.

Die Verfassung sicherte dem Landtag die Position des unmittelbar legitimierten Staatsorgans. Teilte dieses unmittelbar gewählte Organ die Auffassung der Regierungsmitglieder nicht, die zur Ausführung seiner beschlossenen Gesetze berufen waren (vgl. § 51), so musste ihm ein Mittel zur Verfügung stehen, um die Staatsgewalt des Volkes weiter zu erhalten und zu sichern. Deshalb konnte das Parlament die Staatsminister und die ganze Regierung abberufen. An der Befugnis der Bestellung der Regierung ist die zentrale Rolle des Landtages – neben der Gesetzgebungsbefugnis – zu erkennen. Die Verfassung berechnete den Landtag aber nicht nur zur Bestellung der Regierung, sondern nach § 53 Abs. 1 Satz 5 auch zur Abberufung derselben. Diese Abberufung konnte jederzeit geschehen. Einzige Voraussetzung war ein Antrag von einem Viertel der Abgeordneten, der wenigstens drei Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden musste. Der Landtag bestimmte also darüber, ob und wie lange eine Regierung bzw. einzelne Minister im Amt bleiben durften und hatte somit erhebliche Einflussmöglichkeiten auf die Zusammensetzung und den Bestand des Staatsministeriums. Wobei schon jetzt erwähnt werden kann, dass es sich in der Praxis grundsätzlich nicht um einen Antrag auf Abberufung handelte, dem sich einzelne Staatsminister ausgesetzt sahen, sondern ein einfaches Misstrauensvotum, resultierend aus § 53 Abs. 1 Satz 5, wofür es nach § 11 der Landtagsgeschäftsordnung zur Antragstellung der Zahl von drei Abgeordneten bedurfte. Folge eines solchen Misstrauensvotums war dann in aller Regel der Rücktritt des jeweiligen Ministers bzw. des gesamten Ministeriums. Nur das Ministerium Schroeder sah sich einem Abberufungsantrag ausgesetzt, als es sich beim so genannten Fünften Ordentlichen Landtag weigerte zurückzutreten.

Besonderheit in Mecklenburg-Schwerin war die Anklagemöglichkeit gemäß § 62 Abs. 2, Abs. 3 und §§ 70 f. Der Landtag hatte danach das Recht, die Minister wegen vorsätzlicher oder aus grober Fahrlässigkeit begangener Verletzung der Verfassung oder verfassungsmäßiger Rechte oder wegen vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführter Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staats förmlich anzuklagen. Der Antrag auf Erhebung der Anklage musste von mindestens einem Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gestellt und wenigstens drei Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Anklage konnte nur von einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden und konnte jederzeit vom Landtag mit einfacher Mehrheit zurückgenommen werden. Neben der „normalen“ politischen Verantwortlichkeit bestand also auch die Möglichkeit der

Ministeranklage und damit eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit. Wie bereits am Anfang der Arbeit erwähnt kann das parlamentarische Regierungssystem unterschiedlich ausgestaltet sein, muss allerdings eine rechtlich sanktionierte Abhängigkeit der Regierung vom Parlament einschließen. Diese Abhängigkeit bestand in Mecklenburg-Schwerin bereits in Form der Abberufungsmöglichkeit bzw. das in der Praxis benutzte Misstrauensvotum. Wie in den Ländern Baden, Bayern, Hamburg, Hessen, Lippe, Oldenburg, Preußen, Schaumburg-Lippe, Thüringen und Württemberg auch³²⁴ sollte darüber hinaus die Ministeranklage ermöglicht werden, was in noch höherem Maße rechtlich sanktionierte Abhängigkeit der Regierung darstellte. Es ist allerdings kein Fall bekannt geworden, in welchem von der Anklagemöglichkeit in Mecklenburg-Schwerin erfolgreich Gebrauch gemacht und ein Minister vor dem Staatsgerichtshof angeklagt wurde. Während des siebten Landtages fehlte für einen Antrag auf Anklage die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.

Es ist festzuhalten, dass die Regierung im Staatsaufbau der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin eine enorm schwache Stellung besaß. Nach Heinz Koch war die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin eine „ausgesprochen parlamentarische Verfassung“, indem der Landtag zum zentralen staatlichen Organ wurde und beispielsweise das Staatsministerium wählen und abberufen durfte.³²⁵ Weil sich die Verfassungsgeber für das parlamentarische Regierungssystem entschieden hatten, war die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament notwendige Konsequenz. Von einer Regierung, die jederzeit berufen und abberufen werden konnte, war allerdings effektives Arbeiten nicht zu erwarten. Hier scheint es, als litten die Verfassungsgeber an der abwegigen Vorstellung, dass die Legitimationskette vom Volk zum Parlament durchbrochen werden würde, wenn eine Regelung zugunsten der Stabilität der Regierung aufgenommen worden wäre.

c) Kontrolle/ Überwachung der Regierung

Gemäß § 50 Abs. 1 hatte der Landtag das Recht, die gesamte Staatsverwaltung zu überwachen und vom Staatsministerium Auskunft über alle Einzelheiten der Verwaltung zu fordern. Es verstieße gegen das Recht der Regierung, die Verwaltung in eigener Sache auszuüben (§ 51), wenn diese Kontrollbefugnis des Landtages zugleich auch als eine Befugnis dahingehend erachtet würde, sich der jeweiligen Sache anzunehmen und an Stelle der Regierung die

³²⁴ Vgl. *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, Übersicht 2, S. 39 f.

³²⁵ Vgl. *Koch*: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918 und die Verwaltung des Landes während der Weimarer Republik, *Jahrbuch für Regionalgeschichte*, Band 15 (1988), S. 223.

notwendigen Entscheidungen zu treffen. Gemäß § 50 Abs. 1 durfte der Landtag daher lediglich Auskunft über alle Einzelheiten der Verwaltung einholen.³²⁶ Für den Fall, dass Landtag und Regierung sich nicht einigten, besaß der Landtag das Recht der Abbestellung der Regierung bzw. einzelner Minister. Diese Abbestellung machte erst dann Sinn, wenn dem Landtag gesicherte Kenntnisse zur Verfügung standen, dass die Staatsverwaltung nicht in der von ihm erdachten Weise geführt werde. Als effektive Kontrollmöglichkeit hatte der Landtag daher das Recht, und auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder die Verpflichtung, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, mit deren Hilfe in öffentlicher Verhandlung die Beweise erhoben wurden, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachteten, vgl. § 50 Abs. 2 Satz 1.

Der Landtag trug daher nicht nur die Verantwortung für die Zusammensetzung und den Bestand der Regierung, sondern hatte darüber hinaus Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung und konnte ihr Handeln auf diese Weise vollumfänglich überwachen. Inwieweit die Regierung tatsächlich in der Lage war, die Verwaltung in eigener Sache auszuüben, wird noch erörtert werden. Angesichts der dem Landtag eingeräumten Befugnis der Herrschaftsbestellung und -abbestellung ist allerdings zu erwarten, dass die Regierung die Auffassung des Landtages teilen musste, wenn sie nicht abbestellt werden und ihre Machtposition verlieren wollte. Über den Wortlaut des § 51 hinaus, der lediglich eine Kontrolle der Regierung zuließ, war der Landtag daher sehr wohl in der Lage, der Regierung seine Sicht der Dinge mitzuteilen. Zumal die Mitglieder des Landtages Anfragen an die Regierung stellen und auch Interpellationen an die Regierung richten konnten, worauf die Regierung dann zu antworten hatte. Wenn der Regierung etwas daran lag, als mittelbar legitimes Staatsorgan weiter zu bestehen, vertrat sie die vom Landtag bekannt gegebene Sichtweise.

Wesentliche Regelung für die Abgeordneten des Landtages war § 38, wonach die Abgeordneten Vertreter des gesamten Volkes und nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden waren. Danach war der einzelne Abgeordnete als Vertreter des gesamten Volkes einzustufen. Mithin standen allen Abgeordneten in den Plenumssitzungen und Beratungen die gleichen Rechte zu. Auch dies war ein Fortschritt gegenüber dem Erbvergleich, wonach der einfachen mecklenburgischen Bevölkerung nicht einmal die Teilnahme an den Landtagen gestattet war.

³²⁶ So auch *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 26.

5. Die Stellung der Regierung gemäß der Verfassung

Die Verwaltung, insbesondere die Ausführung der Gesetze, der Erlass der dazu erforderlichen Anordnungen und die Vertretung des Staats im Rechtsverkehr war gemäß § 51 Sache des Staatsministeriums und der Fachministerien. Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Schwerin hatte dem Landtag die Gesetzgebungsbefugnis übertragen und weiter festgelegt, dass die Ausführung der Gesetze und die Vertretung des Staats nach außen alleinige Sache der Regierung sei. Dem Gewaltenteilungsgrundsatz als tragendes Organisationsprinzip des Rechtsstaates liegt der Gedanke der Begrenzung staatlicher Macht durch gegenseitige Hemmung und Kontrolle einzelner, voneinander getrennter Staatsfunktionen zugrunde. Dem Landtag stand gemäß der mecklenburg-schwerinschen Verfassung die Gesetzgebung zu, während die Regierung zur Ausführung der Gesetze berufen war. Darüber hinaus besaß der Landtag Überwachungsmöglichkeiten, vgl. § 50 Abs. 1. Mit der Trennung der Befugnisse (der Landtag war für die Gesetzgebung und die Regierung für die Verwaltung und damit die Ausführung der Gesetze zuständig) und der Einräumung von Kontrollbefugnissen des Landtages gegenüber der Regierung war in der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin der Gewaltenteilungsgrundsatz verankert worden. Den Staatsorganen wurden nicht nur getrennte Funktionen zuteil. Öffentliche Gewalt sollte kontrollierbar und berechenbar werden dadurch, dass dem einzigen unmittelbar demokratisch legitimierten Staatsorgan, dem Landtag, Überwachungsmöglichkeiten eingeräumt und zur Verfügung gestellt wurden.

Ein besonderes Recht der Exekutive gab es in Mecklenburg-Schwerin gemäß der Regelung des § 45 Abs. 1, wonach ein Volksentscheid über die Vorlage eines Gesetzentwurfs an den Landtag begehrt werden konnte.³²⁷ Es ist zwar kein Fall bekannt, in welchem die Regierung mit Erfolg von ihrem Recht gemäß § 45 Gebrauch gemacht hat. Gleiches gilt für § 45 Abs. 2, wonach ein Volksentscheid über die Anrufung des Staatsgerichtshofes und die vorzeitige Beendigung der Wahldauer des Landtages begehrt werden konnte. Eine solche Initiativkompetenz zur unmittelbaren Auflösung des Landtages durch Volksentscheid gab es gleichermaßen in den Verfassungen von Anhalt, Bremen, Hessen, Lippe, Sachsen und Württemberg.³²⁸ Das System der parlamentarischen Regierung kann, wie eingangs bereits festgestellt, unterschiedlich ausgestaltet sein. Als wesentliche Voraussetzung gilt die

³²⁷ Ebenso mit Abweichungen im Einzelfall beispielsweise auch in Anhalt, Braunschweig, Bremen, Hamburg, Lippe, Lübeck u. a., siehe *Ruthenberg*: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926.

³²⁸ Ebenda.

Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments, die in Mecklenburg-Schwerins Verfassung in jedem Falle gegeben war. Die Idee des Verfassungsgebers dürfte gewesen sein, dem Prinzip der Volkssouveränität umfassend gerecht zu werden, indem dem Volk diverse Mitentscheidungsmöglichkeiten eingeräumt wurden. In der badischen Verfassung kam dies dadurch zum Ausdruck, dass dort als einzige Form der Auflösung des Landtages die unmittelbare durch das Volk durch Volksbegehren und Volksentscheid bestanden hat, ein „Parlamentsabsolutismus in Reinkultur“ laut Otto Koellreutter.³²⁹ In Mecklenburg-Schwerin sollte stattdessen ein Gleichgewichtssystem zwischen Regierung und Landtag eingeführt werden, indem auch die Regierung über einen Volksentscheid eine Auflösung anstreben können sollte.³³⁰ Einen „Parlamentsabsolutismus in Reinkultur“, wie ihn Koellreutter mangels Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Auflösung des Landtages durch die Regierung für die badische Verfassung annahm und als „im tiefsten Sinne undemokratisch“ ablehnte³³¹, gab es in Mecklenburg-Schwerin daher nicht. Mit § 45 erhielt die Regierung die Möglichkeit, bei Diskrepanzen mit dem Parlament das Volk anzurufen. Fabian Wittreck geht davon aus, dass das parlamentarische Modell in den Verfassungen von Baden und Mecklenburg-Strelitz am reinsten verwirklicht worden sei, weil dort ein umfassender Einfluss des Parlaments auf Bildung und Bestand der Regierung (§ 52 Abs. 1 Bad. Verf. bzw. § 24 Meckl.-Str. Verf.) mit minimalen Ingerenzrechten der Exekutive auf die Volksvertretung (lediglich Möglichkeit zur Anrufung des Referendums gegen Gesetzesbeschlüsse gem. § 23 Abs. 2 Bad. Verf. resp. § 22 Meckl.-Str. Verf. sowie keinerlei Handhabe zur Auflösung des Landtags) kombiniert wurde.³³² Die Anrufung des Volkes ist Gegenstand des Grundsatzes der Volkssouveränität und damit des Demokratieprinzips, weshalb Koellreutter die badische Verfassung auch zu Recht als undemokratisch betrachtete. Zugunsten des Parlamentarismus wurden demokratische Merkmale nicht oder zumindest kaum in die badische und mecklenburg-strelitzsche Verfassung aufgenommen. Das Streben nach dem von Redslob angeregten Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive scheint in Mecklenburg-Schwerins Verfassung umso mehr zum Ausdruck kommen.

³²⁹ Vgl. *Koellreutter*: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 8.

³³⁰ Die württembergische Verfassung mit § 34 alter Fassung vom 20.5.1919, der in der neuen Fassung vom 25.9.1919 im § 16 wörtlich wiederkehrt, wich in diesem Punkte von der ihr sonst in vielem als Vorbild dienenden badischen Verfassung bewusst ab, ebenda, S. 11.

³³¹ Vgl. *Koellreutter*: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, S. 13.

³³² Vgl. *Wittreck*: Weimarer Landesverfassungen, Die Verfassungsurkunden der deutschen Freistaaten 1918-1933, S. 13 f.

6. Zwischenergebnis: Verfassung gewährleistet keine Regierungsstabilität

Eine Wahrung der Regierungsstabilität wurde durch die Verfassung nicht ermöglicht, weil die Mitglieder der Regierung jederzeit und einzeln vom Landtag abberufen werden konnten. Die Minister hatten darüber hinaus gemäß § 53 Abs. 3 und Abs. 1 Satz 5 das Recht, jederzeit selbst ihre Entlassung zu nehmen. Einzige Voraussetzung war die Abgabe einer Erklärung gegenüber der Regierung und eine darauf folgende Mitteilung an den Landtag. Der Landtag hatte direkten Einfluss auf den Bestand und die Zusammensetzung der Regierung, so dass die Arbeitsweise der Regierung stets in Gefahr war. Auch die einzelnen Regierungsmitglieder waren in keiner Weise an die Tätigkeit gebunden. Für sie war es leicht, sich von der Regierung zu lösen. Ohne weitere Begründung war es ihnen möglich, dem Staatsministerium gegenüber ihre Entlassung zu erklären.

Der Sturz einer bestehenden Regierung sollte laut Verfassung von Mecklenburg-Schwerin möglich sein, ohne dass es einer hinreichenden Mehrheit für die Bildung einer neuen Regierung bedurfte. Wie im Reich gab es auch in Mecklenburg-Schwerin die geregelte Regierungsdauer von drei/vier Jahren. Regierungsstabilität konnte allerdings schon deshalb nicht eintreten, dies wird nachfolgend aufgezeigt werden, weil eine Mehrheit im Parlament die Regierung ohne weiteres absetzen konnte und auch die Bildung von Minderheitsregierungen nicht vermieden werden konnte.

IV. Die Verfassungswirklichkeit

1. Der Kapp-Lüttwitz-Putsch

Mehrere Debatten im verfassungsgebenden Landtag hatten das Thema der durch Lebensmittelknappheit hervorgerufenen Zwangsordnung zur Ablieferung landwirtschaftlicher Produkte zum Gegenstand. Weil die Großagrarier nicht die erstmalig in einem Tarifvertrag nebst Regierungsverordnung festgelegten höheren Löhne für Landarbeiter zahlen wollten, kam es in der Folge zur Abwanderung von Landarbeitern und die Bewirtschaftung der Felder blieb zum Teil aus. Zur Beseitigung der Zwangswirtschaft berief die Arbeitsgemeinschaft Mecklenburger Land (Zusammenschluss aller landwirtschaftlichen Organisationen) eine Großdemonstration zum 23. September nach Schwerin ein. Diese Demonstration wurde von der

Staatsregierung verboten.³³³ Im verfassungsgebenden Landtag gab es sodann am 09. Oktober eine heftige Debatte, innerhalb derer die Deutschnationalen, deren Wähler auf dem Lande die Hauptinitiatoren waren, die Veranstaltung verteidigten. Bauern seien für sie nur Bürger zweiter Klasse, beschuldigte Magnus von Knebusch die Regierung. Innenminister Stelling entgegnete, dass zu dieser Demonstration Waffen mitgeführt werden sollten und die Versammlung verboten worden sei, um Unruhen und Blutvergießen zu vermeiden.³³⁴ Es zeigt sich hier, dass die Regierung in der Lage war, Gefahren frühzeitig zu erkennen und dementsprechend zu handeln, auch wenn im Landtag eine andere Auffassung vertreten wurde. Die Regierung unter Stelling zeigte sich selbstbewusst und ging sogar bis zu einem Verbot der geplanten Versammlung.

Das Verhalten der mecklenburg-schwerinschen Regierung während des Kapp-Lüttwitz-Putsches im März 1920 ist hingegen als leichtsinnig einzustufen. Das Staatsministerium hatte im Vorfeld des Putsches mit Billigung des Landtages geeignete Persönlichkeiten mit der Bildung von Einwohnerwehren betraut, die den nicht mehr ausreichenden Polizeischutz gewährleisten sollten. Geleitet wurden diese Wehren vor allem auf dem Land von den Großagrariern, die die vom Staat anvertrauten Waffen übernahmen und verwahrten. Im Juni 1919 ließ der Abgeordnete Paul Schollähn von den Sozialdemokraten im Landtag anfragen, was die Regierung zu tun gedenke, um die große Erregung zu beseitigen, die in der Bevölkerung entstanden sei, in der Annahme, dass diese Bewaffnung zu einem reaktionären Putsch dienen könne. Ministerpräsident Wendorff erklärte vor dem Plenum, dass tatsächlich viele Waffen ausgeliefert worden seien, die Empfänger aber Mitglieder der unter staatlicher Aufsicht stehenden Wehren seien.³³⁵

Auslöser des Kapp-Putsches war die Annahme des Versailler Vertrages, der am 10. Januar 1920 in Kraft trat, durch die Regierung des Reichskanzlers Gustav Bauer (SPD). „Seit der Versailler Vertrag am 10. Januar 1920 in Kraft getreten war, steuerten Teile der Reichswehr auf einen Konflikt mit der Regierung zu. Unerträglich war für große Teile des Offizierskorps die Vorstellung, das Reich könne der alliierten Forderung nachkommen, deutsche „Kriegsverbrecher“ wenn schon nicht an die Sieger auszuliefern, so doch durch ein deutsches

³³³ Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 107.

³³⁴ Ebenda.

³³⁵ Vgl. Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 108.

Gericht aburteilen zu lassen. Ebenso unzumutbar erschien vielen Offizieren die im Vertrag von Versailles vorgesehene Reduzierung der Heeresstärke auf 100 000 Mann.³³⁶

Folgen der Annahme des Versailler Vertrages waren unter anderem Neuorganisation und Umbau der Reichswehr auf die Stärke von 100.000 Mann, Entwaffnung der Bevölkerung und Beginn der Reparationsleistungen. Bei Zuwiderhandlungen drohte die Besetzung des Reiches. Große Teile des Offizierskorps der Reichswehr und die Angehörigen der paramilitärischen und rechtsorientierten Verbände wollten dies nicht hinnehmen. Diese Haltung fand auch in weiten Teilen der Bevölkerung Unterstützung. Der kommandierende General des Reichswehrgruppenkommandos I in Berlin, Freiherr Walther von Lüttwitz, erklärte sich bereit, die militärische Führung zu übernehmen.³³⁷ Die Hauptforderung nach einer sofortigen Auflösung der Nationalversammlung und Neuwahlen zum Reichstag trug Lüttwitz dem Reichspräsidenten Ebert in Gegenwart des Wehrministers Noske am 10. März 1920 vor. Er wurde lediglich beurlaubt und konnte so das Putschvorhaben weiter planen.³³⁸ Als die bei Einsätzen im Innern bewährte Marinebrigade Ehrhardt aufgelöst werden sollte, marschierte diese unter Führung ihres Oberbefehlshabers General Lüttwitz am 13. März in die Reichshauptstadt ein und ermächtigte Wolfgang Kapp zum Regierungschef. In Mecklenburg-Schwerin erfolgte die Machtübernahme durch General Paul von Lettow-Vorbeck, der sich auch nicht durch einen von der Regierung gebildeten Aktionsausschuss und etwaige Verhandlungen von seinem Putschvorhaben abbringen ließ.³³⁹ Lüttwitz begehrte vor allem eine Umbildung der Regierung und eine Neuwahl des Reichstages, während Kapp eine neue Verfassung mit stark ständesstaatlichen Zügen avisierte.³⁴⁰ Folge des Putsches in Mecklenburg-Schwerin war der Rücktritt der Regierung. Vier Tage später ging der Putsch allerdings bereits zu Ende, woraufhin am 19. März der Landtag von Mecklenburg-Schwerin zusammentrat und eine Wiederwahl des alten Ministeriums erfolgte. Sogar die Deutschnationalen stimmten für die Regierung, weil sie die verfassungswidrige Beseitigung des Ministeriums missbilligten.³⁴¹ Während im Reich und beispielsweise auch in Preußen, wo es sogar disziplinarische Maßnahmen gegen illoyale Beamte gab, neue Personalentscheidungen für das Ministerium getroffen wurden³⁴², nahm in Mecklenburg-Schwerin die Regierung in derselben Besetzung

³³⁶ Winkler: Weimar 1918-1933, S. 119.

³³⁷ Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 108.

³³⁸ Winkler: Von der Revolution zur Stabilisierung, Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, S. 295 f.

³³⁹ Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 109 f.

³⁴⁰ Winkler: Von der Revolution zur Stabilisierung, Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, S. 298.

³⁴¹ Vgl. Ballerstaedt: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 45.

³⁴² Vgl. Winkler: Von der Revolution zur Stabilisierung, Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, S. 322 f.

wie vor dem Putsch ihre Arbeit wieder auf. Zu einer Umbildung der Regierung kam es in Mecklenburg-Schwerin nicht.

Der Regierung von Mecklenburg-Schwerin ist vorzuwerfen, dass sich der Putsch auf Grund ihrer passiven Haltung ohne jedwede Hindernisse ausbreiten konnte. Mit der Bewaffnung der auf dem Land vorherrschenden Großagrariarier gab es gute Voraussetzungen für eine schnelle Ausbreitung. Am 20. April kam der Kapp-Lüttwitz-Putsch im mecklenburg-schwerinschen Landtag zur Sprache. Die Abgeordneten Schmidt, Moltmann und Godknecht identifizierten den größten Teil der Gutsbesitzer, die zumeist in der DNVP organisiert waren, als Unterstützer und lieferten eine Vielzahl von Beweisen.³⁴³ Die gerade erst eingeführte Demokratie in Mecklenburg-Schwerin sah sich Gefahren der rechten Kräfte ausgesetzt, die sich mit aller Macht gegen die Einführung des neuen Staatssystems wendeten. Die Regierung war nicht in der Lage, auf diese überraschenden Momente angemessen zu reagieren. Ihre Verzögerungstaktik mit der Folge der Ausbreitung des Putsches dürfte Grund dafür gewesen sein, dass sich die Bevölkerung in der folgenden Landtagswahl anderweitig orientierte. Nachdem kurz nach der Novemberrevolution noch eine überwältigende Mehrheit der Wählerinnen und Wähler für die Sozial- und Liberaldemokraten gestimmt und sich damit gegen die Monarchie und den Ständestaat entschieden hatte, gab es bei der Wahl zum so genannten Ersten Ordentlichen Landtag am 13. Juni 1920 einen anderen Trend. Ein Großteil von Gutsbesitzern war für den Putsch und sogar an ihm beteiligt gewesen. Ihre Unterstützung zeigt, dass sie ihren durch den Erbvergleich eingeräumten Privilegien nachtrauerten, und war als Kampfansage gegen die parlamentarische Demokratie zu verstehen.

2. Der erste Landtag von Juli 1920 bis April 1921: Frühes Aus mangels Handlungsfähigkeit der Regierungen

a) Stimmverluste bei den Sozialdemokraten und Demokraten

Bei der Landtagswahl zum so genannten Ersten Ordentlichen Landtag vom 13. Juni 1920 erhielt die Deutschnationale Volkspartei 22,1 % (14 Sitze von 64 Sitzen), die Deutsche Volkspartei 15,4 % (10 Sitze), Mittelstandspartei und Dorfbund 7,7 % (fünf Sitze), die Demokraten 6,9 % (vier Sitze), die Sozialdemokraten 39,9 % (26 Sitze) und die Unabhängigen 7,7 % (fünf Sitze).³⁴⁴ Damit hatten die Sozialdemokraten von ihren 32 Mandaten sechs Mandate weniger

³⁴³ Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 113.

³⁴⁴ Vgl. Schwabe: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 180.

erzielt. Die Demokraten verloren von ihren 17 Mandaten 13 und waren mit nur vier Abgeordneten im Landtag vertreten. Dorfbund und Mittelstandspartei erhielten fünf Mandate und somit zwei Mandate mehr. Die Volkspartei erlebte einen Aufschwung von zwei auf 10 Mandate; die Deutschnationale Partei konnte 14 Mandate von vorher 10 Mandaten verbuchen.

b) Schwierigkeiten bei der Bildung einer tragfähigen Regierung

Die bisherige Regierung aus Sozialdemokraten und Demokraten besaß somit keine Mehrheit mehr. Eine Koalition von Sozialdemokraten, Demokraten und Unabhängigen schied aus, weil die Unabhängigen mit einer bürgerlichen Partei nicht koalieren wollten. Bei den Demokraten war es so, dass deren Parteivorstand am 4. Juli einen Beschluss gefasst hatte, wonach sie weder mit den Deutschnationalen noch mit den Unabhängigen eine Regierung bilden wollten.³⁴⁵

Die Deutschnationalen erklärten sich bereit, in Anbetracht des Ernstes der Lage in jede Regierung einzutreten, die gewillt sei, mit fester Hand Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten und das Wirtschaftsleben vor dem Zusammenbruch zu bewahren.³⁴⁶ Ergo waren sie durchaus an einer Regierungsbeteiligung interessiert. Die Demokraten lehnten dies aber ab. Eine Koalition der Sozialdemokraten mit der Deutschnationalen Volkspartei war ebenfalls auf Grund der gegensätzlichen politischen Anschauungen nicht denkbar. Festzuhalten ist, dass die Deutschnationale Volkspartei als einzige Partei erkannt hatte, dass zu einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie gehört, dass die Regierung eine mehrheitliche Unterstützung vom Landtag erhält. Den Unabhängigen und Demokraten mangelte es an der Fähigkeit, bei Koalitionsverhandlungen Kompromisse einzugehen. Nicht einmal der Versuch, die politischen Positionen und Anschauungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, wurde von ihnen unternommen. Wie im Reich lehnten die Unabhängigen auch in Mecklenburg-Schwerin aus grundsätzlichen Erwägungen den Eintritt in die Regierung ab. Ihr Fraktionsführer Herbert von Mayenburg wollte sich nur an einer rein sozialistischen Regierung beteiligen, die das Ziel der sozialistischen Revolution mit der Errichtung der „Diktatur des Proletariats“ in Angriff nehmen sollte.³⁴⁷ Eine Koalition mit bürgerlichen Parteien oder die Tolerierung einer sozialdemokratischen und demokratischen Minderheitsregierung lehnten sie ab. Ebenso verweigerten die Demokraten eine Koalition oder Tolerierung durch die Unabhängigen. Eine Mitte-Links-Koalition schied letztlich aus. Am 14. Juli, als der neu gewählte Landtag sich konstituierte, erklärte die Regierung Wendorff ihren Rücktritt, weil infolge der ablehnenden Haltung der

³⁴⁵ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 46.

³⁴⁶ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 163 vom 25. Juni 1920.

³⁴⁷ *Heck*: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 115, 116.

Demokraten und Unabhängigen eine Linksregierung nicht möglich sei und eine Regierung unter Beteiligung der Deutschen Volkspartei für die Sozialdemokraten ausscheide.³⁴⁸

Somit oblag es den rechten Kräften, eine Regierung zu bilden. Die Deutschnationalen, die Volkspartei und die Fraktion des Dorfbundes und der Mittelstandspartei beauftragten den volksparteilichen Abgeordneten Reincke-Bloch mit der Bildung einer bürgerlichen Regierung. Reincke-Bloch vertrat die Auffassung, dass ohne oder gegen die Sozialdemokratie in Mecklenburg nicht, vielmehr nur im Einvernehmen mit ihr regiert werden könne.³⁴⁹ Es gelang ihm aber nicht, die Demokraten zu einer Teilnahme an der Regierung zu bewegen. Sie wiesen auf ihren Vorstandsbeschluss vom 4. Juli hin und erklärten, dass weiter von ihnen beschlossen worden sei, eine Regierung mit der Volkspartei nur dann zu bilden, wenn an dieser Regierung auch die Sozialdemokraten beteiligt seien. An diesen Beschlüssen hielten die Demokraten auch weiterhin fest. Die Sozialdemokraten waren anfangs wohl auch nicht strikt gegen die Bildung einer Koalitionsregierung. Allerdings scheiterten die Verhandlungen daran, dass keine Einigung darüber erzielt werden konnte, welche Partei wie viele Minister stellen darf.³⁵⁰ Dieser Aspekt der personellen Besetzung hatte zur Folge, dass eine Koalitionsregierung der Deutschen Volkspartei mit den Sozialdemokraten und den Demokraten nicht zustande kam. Ernsthaft interessiert an der Bildung einer Regierung konnten die Sozialdemokraten nicht gewesen sein, weil ansonsten die Koalitionsverhandlungen nicht an der relativ einfachen Problematik gescheitert wären, welche Partei wie viele Minister stellen darf.

c) Eine Minderheitsregierung aus Volkspartei und Deutschnationalen unter Reincke-Bloch entsteht

In der Landtagsitzung vom 28. Juli 1920 erklärte Reincke-Bloch, dass er bemüht gewesen sei, eine Regierung zu bilden unter Beteiligung der Mehrheitssozialdemokraten. Diese hätten es aber abgelehnt, in ein Ministerium zu treten, zu dessen Mitgliedern Deutschnationale zählten. Den gleichen Standpunkt – was herrschende Meinung auch auf Reichsebene und in Preußen war, A. d. V. – hätten die Demokraten eingenommen.³⁵¹ Am selben Tag wurde Hermann Reincke-Bloch zum Ministerpräsidenten einer Minderheitsregierung aus DVP und DNVP gewählt.³⁵² Die Regierung des ersten Landtages setzte sich aus dem Ministerpräsidenten Hermann Reincke-Bloch und dem Innenminister Heinrich Erythropel von der Deutschen

³⁴⁸ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 47.

³⁴⁹ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 193 vom 25. Juli 1920.

³⁵⁰ *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 49.

³⁵¹ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 198 vom 30. Juli 1920.

³⁵² *Heck*: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 116.

Volkspartei und dem Finanzminister Fritz Dettmann, dem Justizminister Walter Schmidt und dem Landwirtschaftsminister Heinz Steinmann jeweils von den Deutschnationalen zusammen.³⁵³

Bereits vor der Wahl hatte der Abgeordnete Knebusch für die Deutschnationalen erklärt, dass das Ministerium selbstverständlich darauf verzichten müsse, das politische Programm der Rechtsparteien zu verwirklichen, sondern lediglich die Landesgeschäfte fortführen und die Ordnung und Ruhe sicherstellen, vor allem aber das schwer danieder liegende Wirtschaftsleben zu heben suchen.³⁵⁴ Der Landtagsabgeordnete der Unabhängigen Mayenburg erklärte am 30. Juli 1920 auf der Landtagssitzung, der neuen Regierung mit allen Mitteln Schwierigkeiten in den Weg zu legen und ihr das Regieren unmöglich zu machen.³⁵⁵ Alle Redner der Oppositionsparteien lehnten eine gemeinsame Arbeit durchweg ab.³⁵⁶

d) Die Schwächen dieser Rechtsregierung

Die neue Regierung hatte eine enorm schwache parlamentarische Stellung inne. Als Hauptaufgaben stellte sich die neue Regierung – trotz der ersichtlichen Schwierigkeiten in Bezug auf eine lang anhaltende und arbeitsfähige Tätigkeit – die Lösung der wirtschaftlichen Fragen zum Wohl der Allgemeinheit und die soziale Fürsorge. Dazu zählten unter anderem die Schaffung neuer Einnahmen, der Ausbau von Kanälen und der Abbau der Zwangswirtschaft, wobei die Regierung die Zwangswirtschaft für Brot und Milch als zwingend ansah.³⁵⁷

Die Regierung Reincke-Bloch hatte bereits rein zahlenmäßig eine schlechte Ausgangsposition, weil sie eine Minderheitsregierung ohne sichere Mehrheit im Parlament darstellte. Sie betrachtete sich selbst von vornherein lediglich als Übergangsregierung. Unabhängige und Demokraten hatten klargestellt, dass diese Minderheitsregierung nicht auf Unterstützung von ihnen hoffen braucht. Hinzu tritt der Faktor, dass sich das Land in einer schlechten wirtschaftlichen Lage befand ohne genügend finanzielle Mittel zur Beseitigung dieser Missstände. Auf der Sitzung am 6. Oktober forderten die Sozialisten, dass die Regierung in der Torfbewirtschaftung mehr unternehmen müsse, insbesondere eine mögliche Einwirkung auf die Preisbildung. Viele Unternehmen hätten unerhörte Profite gemacht. Es hätte ein Ausgleich herbeigeführt werden müssen, aber wenigstens eine Verkaufskontrolle, um diejenigen, die mit

³⁵³ Ebenda.

³⁵⁴ *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 50.

³⁵⁵ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 199 vom 31. Juli 1920.

³⁵⁶ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 200 vom 1. August 1920.

³⁵⁷ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 200 vom 1. August 1920.

neu angeschafften Maschinen arbeiten, zu unterstützen. Sie forderten ein Ausfuhrverbot für Torf.³⁵⁸ In Deutschland galten mittlerweile die Grundsätze des freien Marktes. Die Zwangswirtschaft war abgeschafft. Dennoch verlangten die Sozialisten ein Einschreiten der Regierung in Bezug auf die Torfwirtschaft. Diese Interpellation stellt sich als absurd dar, trägt aber gut die wirtschaftlichen Probleme des Landes zutage.

Wenngleich die Regierung Reincke-Bloch eine desolate Ausgangsposition besaß, arrangierte sie sich zunächst mit den Fraktionen des Landtages. Als eine Besprechung eines Antrages betreffend Nachprüfung der Geschäftsführung der Landes- und Kreisbehörden für Volksernährung erfolgte, die der Abgeordnete Heimsoth von der Volkspartei damit begründete, dass die Behörden einen Haushaltsplan aufgestellt haben müssten, gab Staatsminister Erythropel sogleich und ohne Umschweife Auskunft und betonte, dass die Regierung diese Interpellation begrüße. Die Regierung sei bereit, dem Landtage das gesamte Material zu unterbreiten. Die Jahresrechnungen der Ernährungsbehörden seien stets von der Regierung nachgeprüft. Auch außerordentliche Revisionen hätten stattgefunden durch die Treuhandgesellschaft in Schwerin, und zwar sei nachgeprüft u. a. die Kreisbehörde Rostock. Erythropel äußerte sich darüber hinaus zur Wirtschaftslage, die er auf der kürzlich stattgefundenen Konferenz der Ernährungsminister erfahren habe. Die Getreideernte sei besonders in Mecklenburg schlecht.³⁵⁹

In der Sitzung vom 7. Oktober 1920 kam es bereits zu erheblichen Differenzen zwischen linker Opposition und rechter Regierung. Auslöser war ein Antrag der Regierung auf nachträgliche Übernahme einer Ausfallbürgschaft für die den mecklenburgischen Torfhändlern eingeräumten Kredite. Die Sozialdemokraten wiesen darauf hin, wie verfehlt es von der Regierung gewesen sei, den Torfhändlern Kredite zur Torfeindeckung zu gewähren, ohne zugleich Maßnahmen zur Preisbildung zu treffen, und sie betonten, dass nicht den Torfhändlern die Kredite zur Torfeindeckung gewährt werden müssten, sondern den Verbrauchern, wenn man, wie es in dem Antrag der Regierung heißt, die Absatzstockung heben wolle.³⁶⁰ Für die sozialdemokratische Fraktion erklärte der Abgeordnete Moltmann, dass „sobald die unabhängige Fraktion bereit ist, sich auf den Boden der Verfassung zu stellen und gemeinsam mit uns im parlamentarischen System für bessere Zustände im Lande zu sorgen, sind wir jederzeit bereit, das rechtsgerichtete Ministerium zu stürzen. Sind die Unabhängigen

³⁵⁸ Vgl. Mecklenburgische Volkszeitung vom 9. Oktober 1920 Nr. 229, Beilage.

³⁵⁹ Vgl. ebenda.

³⁶⁰ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung vom 9. Oktober 1920 Nr. 229, Beilage.

hierzu nicht bereit, dann müssen wir es ablehnen, und müssen das Ministerium, wie es heute vorhanden ist, von Bestand lassen.“³⁶¹ Zuvor hatte der Abgeordnete Mayenburg von den Unabhängigen erklärt, dass er gespannt sei, wann einmal die Gelegenheit komme, wo die rechtssozialistische Partei das verhasste Ministerium mit ihnen stürzen wolle. Sie, die Unabhängigen (A. d. V.), seien jederzeit dazu bereit.³⁶² Für alle anderen Oppositionsfraktionen des mecklenburg-schwerinschen Landtages bestand kein Grund, die Unabhängigen in ihrer Position zu bestärken und eine Regierungskrise herbeizuführen, zumal davon ausgegangen werden konnte, dass mit den Unabhängigen keine neue Regierung zustande zu bringen war. Die Sozialdemokraten enthielten sich deshalb auch der Stimme, als über den Antrag der Regierung entschieden wurde.³⁶³ Zum gewöhnlichen Geschäftsgebaren mag es nicht gehört haben, dass Anträge der Regierung abgelehnt wurden. Bei einer Minderheitsregierung handelte es sich aber um eine typische Konsequenz im Geschäftsalltag und war nicht ungewöhnlich. Dr. Wendorff von den Demokraten betonte dies ausdrücklich.³⁶⁴ Das Verhalten der Unabhängigen hatte allein den Zweck der Agitation gegen die Regierung, wie sie es schon zu Beginn der Regierungsphase explizit angekündigt hatten. Von der Regierung war innerhalb der Debatte mehrmals betont worden, dass die Ausfallbürgschaft der Banken nicht in Anspruch genommen wurde.³⁶⁵ Es bestand daher kein Anlass für eine derartige „Stimmungsmache“. Die Unabhängigen nutzten indes jede Gelegenheit, um der Rechtsregierung Schwierigkeiten zu machen. Dass es auch und überwiegend an ihnen lag, dass es zur Bildung eben dieser Rechtsregierung kam, hätte ihnen weitaus deutlicher vor Augen geführt werden müssen. Sozialdemokraten und Demokraten erkannten rechtzeitig, dass es nötig war, die Rechtsregierung von Bestand zu lassen. Es war darüber hinaus klar geworden, dass die Demokraten nun erst recht nicht in Koalition mit den Unabhängigen, zumal letztere auf einer Koalition nur mit den Sozialdemokraten bestanden, treten würden. Es hätte sicherlich erneut eine Minderheitsregierung, dann allerdings in Form eines demokratischen/ sozialdemokratischen Ministeriums, gegeben.

e) Eine Regierungskrise wird zunächst noch abgewendet

In § 53 Abs. 1 Satz 5 war normiert, dass die Regierungsminister stets des Vertrauens des Landtages bedürfen. Die Fraktionen des Landtages waren also jederzeit in der Lage, der Regierung das Misstrauen auszusprechen oder aber durch andere Anträge deutlich zu machen,

³⁶¹ *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 50.

³⁶² Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 260 vom 10. Oktober 1920.

³⁶³ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 50.

³⁶⁴ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung vom 9. Oktober 1920 Nr. 229, Beilage.

³⁶⁵ Vgl. ebenda.

dass sie die Tätigkeit der Regierung missbilligten. Da die Oppositionsparteien bereits zu verstehen gegeben hatten, nichts gegen einen Sturz der Regierung Reincke-Bloch zu haben, war es nur eine Frage der Zeit bis zu einem solchen Misstrauensantrag.

Am 22. Oktober 1920 wurde aus Anlass von Waffenfunden bei der „Orgesch“ von den Demokraten ein Antrag eingebracht, den die Regierung irrigerweise als Misstrauensantrag interpretierte. Es kam dabei fast zu einer Regierungskrise. Der Antrag lautete, dass zur Feststellung der Verhältnisse bei der mecklenburgischen „Orgesch“ und zur Prüfung der in dieser Angelegenheit unternommenen Schritte des Staatsministeriums ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss von 13 Mitgliedern aus allen Fraktionen des Landtages eingesetzt werde.³⁶⁶ Der Abgeordnete Sivkovich führte zu diesem Antrag aus, dass der Verdacht bestehe, dass die „Orgesch“ ein militärischer Verband sei, der im Notfalle zum Losschlagen bereit sei. Offiziere mit ausgesprochen reaktionärer Gesinnung seien darin tätig. In anderen Staaten sei die „Orgesch“ verboten, was in Mecklenburg bisher nicht zu erreichen gewesen sei. Das Ministerium scheint, so Sivkovich, nicht mit der nötigen Tatkraft gegen die „Orgesch“ vorzugehen, weshalb die Einsetzung eines Ausschusses gefordert werde.³⁶⁷

Staatsminister Erythropel verteidigte die Tätigkeit der Regierung damit, dass es gesetzwidrig und unnötig sei, die „Orgesch“ zu verbieten, solange nicht der begründete Verdacht bestehe, dass sie verfassungswidrige Pläne vorhabe. Erythropel betonte, dass die Regierung bisher alles getan habe, um die Verhältnisse in der „Orgesch“ zu beobachten. Er wertete den Antrag als Misstrauensvotum schwerster Form gegen die Regierung. Eine Regierung, die einen Ausschuss über ihre eigenen Handlungen zulasse, habe ihre Achtung vor dem Lande und vor sich verloren. „Die Verantwortung für eine Minderheitsregierung liegt auch auf dem Parlament, daß sie zugelassen hat. Wir waren uns vom ersten Tage an klar, daß wir alle unsere Schritte von einer Mehrheit, die uns gewählt hat, überwacht werden. [...] Wir sind entschlossen, wenn sie uns jetzt nicht ihr Vertrauen aussprechen, zu gehen. Wir kommen nicht weiter mit den großen Aufgaben, wenn uns zweimal in der Woche Mißtrauen ausgesprochen wird.“³⁶⁸ Der Abgeordnete Wendorff erklärte sodann, es sei keine Neigung vorhanden, „Ministerstürzelei zu treiben“. Auch die Sozialisten besäßen diese Absicht nicht, wie der sozialdemokratische Abgeordnete Moltmann erklärte. Am Ende der Debatte wurde der Antrag so abgeändert, dass kein Misstrauensvotum mehr darin enthalten war.³⁶⁹

³⁶⁶ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 52.

³⁶⁷ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung vom 24. Oktober 1920 Nr. 242.

³⁶⁸ Vgl. ebenda.

³⁶⁹ Vgl. ebenda.

Die Reaktion des Ministeriums, den Antrag als Misstrauensvotum zu interpretieren, spiegelt die Zwangslage der Regierung wider. Dem Ministerium war bewusst, dass das Vertrauen der Mehrheit für effektives Regieren erforderlich war. Nur so konnte eine Minderheitsregierung von Bestand bleiben und die Regierungsgeschäfte erfolgreich erledigen. Angesichts der ablehnenden Haltung der Oppositionsparteien machte ein Weiterregieren keinen Sinn, da eindeutig war, dass die Mehrheit des Landtages die Regierung nicht unterstützen wollte. Umso erstaunlicher ist, dass der Ministerpräsident nach Abänderung des Antrages erklärte, dass die Regierung weiter im Amt bleibe. Reincke-Bloch erklärte, dass seit Wochen der Eindruck vorhanden sei, dass in der Regierung ein Wechsel erwünscht sei. Die heutige Erklärung der Sozialdemokraten genüge, zu erklären, dass „die Geschäfte der Regierung weiter geführt werden würden mit ihrer Unterstützung in gemeinsamer Arbeit zum Wohl des Volkes.“³⁷⁰ In Anbetracht der Tatsache, dass die Zusammenstellung dieser Regierung ein regelrechter Kraftakt war und Koalitionsverhandlungen gerade mit den Unabhängigen und den Demokraten wenig erfolg versprechend waren, also eine neue Regierung nur schwer zustande zu bringen gewesen wäre, war eine Fortführung der Regierungsgeschäfte die dienlichste Entscheidung des Ministeriums. Reincke-Bloch war sich der Verantwortung durchaus bewusst und blieb mit seinem Ministerium im Amt.

In der Folgezeit gab es zunächst keine besonderen Ereignisse. Die im Landtag debattierten Anträge und Interpellationen waren eher unbeutend. Die Regierung Reincke-Bloch hatte sich offenbar mit ihrer Lage abgefunden und führte die Regierungsgeschäfte als Übergangsministerium fort. Selbst die „Sticheleien“ der Demokraten ließ das Ministerium außer Acht. Zum Thema Gleichstellung der Rechtsverhältnisse des Groß- und Kleingrundbesitzes erklärte der Abgeordnete Dr. Wendorff von den Demokraten, dass den Bauern das freie Eigentum verliehen werden müsse. Es sei noch nicht da gewesen, dass die Deutsche Volkspartei einen derart bauernfreundlichen Entwurf eingebracht hat. „Als sie im letzten Ständestaat die Herrschaft innehatten, merkte man wirklich wenig davon.“³⁷¹

Dass die Regierung sich selbst lediglich als Übergangsministerium verstand, blickte bei Landtagsdebatten fortwährend durch. Ein Antrag der Unabhängigen, das im Nachtragsetat angeforderte Dienst Einkommen des Staatsministers Steinmann zu streichen, begründete der Abgeordnete von Mayenburg damit, dass das keine persönliche Bosheit gegen den Minister sei, sondern „einer alten parlamentarischen Gewohnheit“ entspreche.³⁷² Der Abgeordnete Dr.

³⁷⁰ Rostocker Zeitung Nr. 273 vom 26.10.1920.

³⁷¹ Rostocker Zeitung Nr. 299 vom 26.11.1920.

³⁷² Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 300 vom 27.11.1920.

Wendorff führte dazu aus, er erkenne an, dass sich der Staatsminister Steinmann wie das Staatsministerium bei der Regelung der Personalfrage für das Landgestüt Redefin durchaus von fachlichen Erwägungen habe leiten lassen. Er verwies auf die Parlamentssitte, einen Minister, mit dessen Haltung in einem einzelnen Fall man nicht einverstanden sei, ohne eine Staatsaktion daraus zu machen, eine kleine Summe von seinem Gehalt zu streichen, und beantragte, vom Gehalt Steinmann 1000 Mark abzusetzen. Der Abgeordnete Dr. Knebusch äußerte daraufhin für die Deutschnationalen, die Regierung solle doch von Herr Dr. Wendorff und Mayenburg übernommen werden. Die Sozialisten brachten die Problematik sodann auf den Punkt: „Wenn wir das Gehalt streichen, tritt der Minister selbstverständlich zurück; wir hätten wieder einmal die Aufgabe, die Regierung zu bilden.“ Der Antrag der Unabhängigen, das Gehalt des Ministers Steinmann zu streichen, und der Antrag Dr. Wendorff wurden am Ende abgelehnt.³⁷³

Die Sozialisten handelten allerdings nicht immer so „vorbildlich“. Als Abgesandte des Volkes wäre es ihre Aufgabe gewesen, bei Wahlen und Abstimmungen grundsätzlich persönlich anwesend zu sein und mitzustimmen, auch wenn es zu Auseinandersetzungen kommen könnte. Während der dritten Lesung des Volksschulunterhaltungsgesetzes am 10. Dezember 1920 beantragte der Abgeordnete Walter für die Deutschnationalen bei § 5, bei dem es unter anderem um die zahlenmäßige Besetzung der Schulklassen ging, den Ausschussantrag wiederherzustellen. Dieser Antrag wurde abgelehnt und es kam zu Widerspruch im Landtag und zum ersten sog. Hammelsprung, dessen Ergebnis die Annahme des Antrages mit 31 gegen 29 Stimmen war.³⁷⁴ Es wurde daraufhin ein Antrag der Volkspartei und der Demokraten vorgelegt mit einem weiteren Vorschlag über die Besetzung der Klassen. Ministerpräsident Reincke-Bloch führte zu dessen Begründung aus, dass die Regierung durch die Übergangsbestimmungen die Möglichkeit erhalten wolle, das Gesetz, soweit es mit den Finanzen des Landes zu vereinbaren ist, durchzuführen. Die weiteren Ausführungen des Ministerpräsidenten gingen in Zwischenrufen von links und Lärm unter. Unabhängige und Sozialisten verließen sogar den Saal. Das ganze Schulgesetz konnte dadurch mit den Stimmen der anwesenden Parteien, Deutschnationale, DVP, Wirtschaftsbund und Demokraten, angenommen werden.³⁷⁵

³⁷³ Vgl. ebenda.

³⁷⁴ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 313 vom 12.12.1920, Beiblatt.

³⁷⁵ Vgl. ebenda.

f) Der Rücktritt der Regierung

Im Januar 1921 kam es zum Rücktritt der Regierung. Da die Regierung von Anfang an abgelehnt wurde und eine zuverlässige Regierungstätigkeit wegen fehlender Mehrheiten im Landtag unmöglich schien, war ein Rücktritt vorhersehbar. Anlass für den Rücktritt bildete ein Misstrauensvotum gegen den Justizminister Schmidt. Während des Kapp-Lüttwitz-Putsches war der Gutsarbeiter Jahncke erschossen worden. Der Hauptschuldige, der nach dem Urteil des Schwurgerichts der Alleinschuldige gewesen sei, war trotz seines Geständnisses nicht verhaftet worden und ins Ausland entkommen. Die drei anderen Zeitfreiwilligen kamen vor die Geschworenen und wurden freigesprochen.³⁷⁶ Vom Justizminister wurde namens des Staatsministeriums Revision zum Urteil des Schweriner Schwurgerichts eingelegt, diese aber dann wegen fehlender Revisionsgründe zurückgenommen.³⁷⁷ Eine von den Sozialdemokraten eingebrachte Interpellation fragte daraufhin an, ob die Staatsregierung die Staatsanwaltschaft anweisen werde, gegen das das Rechtsempfinden auf das schwerste verletzende Urteil alle zulässigen Rechtsmittel zu ergreifen.³⁷⁸ In der Landtagssitzung vom 11. Januar nahm Justizminister Schmidt hierzu Stellung, woraufhin die Sozialdemokraten einen Antrag einbrachten, wonach der Landtag beschließen wolle, dass die Behandlung der Angelegenheit durch den Herrn Justizminister der Anschauung des Landtages nicht entspricht.³⁷⁹ Es sei nicht Sache des Justizministeriums gewesen, die Sache zu untersuchen, sondern die des Staatsanwalts, erklärte Schmidt. Angefochten könne das Urteil nicht werden. Ob ein Wiederaufnahmeverfahren möglich ist, das habe mit der Revision nichts zu tun. Reincke-Bloch hob nochmals hervor, dass nichts versäumt worden sei, die Schuldigen herauszubekommen. Für den Antrag der Sozialdemokraten stimmten dann am Ende insgesamt 36 Abgeordnete, was zur Annahme des Antrags führte. Einen Tag später erklärte das gesamte Ministerium seinen Rücktritt.³⁸⁰

Wenn keine Revisionsgründe gegen das Urteil des Schwurgerichts vorhanden waren, dann war das Misstrauensvotum gegen den Justizminister lediglich Mittel zum Zweck, die Regierung zum Rücktritt zu bewegen. Die Linksparteien hatten im Vorfeld permanent zum Ausdruck gebracht, einen Rücktritt der Regierung zu befürworten. Gemäß § 35 Abs. 1 S. 1 waren die Beschlüsse des Landtags mit einfacher Mehrheit zu tätigen, so dass sämtliche Vorschläge und Gesetzesvorlagen der Regierung von den Stimmen der Kommunisten, Sozial-

³⁷⁶ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 11 vom 14.1.1921.

³⁷⁷ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 8 vom 11.1.1921.

³⁷⁸ Vgl. ebenda.

³⁷⁹ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 53.

³⁸⁰ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 11 vom 14. Januar 1921.

demokraten und Demokraten abhingen. Die Oppositionsparteien hatten sich nach der Wahl zum ersten Landtag unfähig gezeigt, sinnvolle Koalitionsverhandlungen zu führen und eine Regierung zu bilden. Entgegen dem Wohl des Volkes, für das sie laut Verfassung einzutreten hatten, erschwerten sie die Tätigkeit der Regierung. Letztlich sind sie dafür verantwortlich, dass die Regierung des ersten Landtages ihren Rücktritt erklärte. Die Regierung musste laut Verfassung dem Landtag jederzeit Auskunft erteilen. Falls die Stellungnahme der Regierung ungenügend gewesen sein sollte, hätte das Parlament zuallererst eine Art Abmahnung erteilen müssen. Der Justizminister hätte auch ein rechtliches Gutachten anfordern können zur Frage der Rechtmäßigkeit der Rücknahme der Revision. Auch wenn sich das Erfordernis einer „Abmahnung“ nicht aus der Verfassung ergibt, so hätte der Landtag die Regierung erneut um Stellungnahme bitten müssen. Gemäß § 30 Abs. 1 wurde der Landtag auf drei Jahre gewählt. Um die Regierungstabilität zu wahren, durfte und konnte ein Rücktritt der Regierung nur ultima Ratio sein. Zu berücksichtigen ist noch, dass das Geständnis des Alleinschuldigen vor Zusammentritt des Ministeriums erfolgte³⁸¹, so dass der Justizminister Schmidt dafür, dass der Alleinschuldige ins Ausland entkommen konnte, grundsätzlich nicht zur Rechenschaft hätte gezogen werden dürfen. Eine Abwägung der Interessen oder die Frage danach, ob es sich um derart gewichtige Gründe handelte, einen Rücktritt des Ministeriums zu verantworten, nahmen die oppositionellen Linksparteien nicht vor. Letztere wären, da es sich um eine Minderheitsregierung handelte, genauso wie die Regierung selbst für das Gelingen der Regierungsarbeit verantwortlich gewesen. Eine Minderheitsregierung kann nun einmal ohne Rückhalt im Parlament durch eine Parlamentsmajorität nicht effektiv regieren.

Der Regierung Reincke-Bloch selbst ist vorzuwerfen, dass sie ohne jedwede Debatte einen Tag nach dem erfolgreichen Antrag der Sozialdemokraten ihren Rücktritt erklärte. Eine Aussprache hatte schon wenige Monate vorher – als in der „Orgesch“-Debatte von einem Misstrauensvotum ausgegangen worden war – dazu geführt, dass das Ministerium im Amt blieb. Hierzu ließ es der Ministerpräsident dieses Mal gar nicht erst kommen. Dem Druck, eine Minderheitsregierung ohne ausreichende Unterstützung des Landtages zu halten, hatte die Regierung nichts weiter entgegenzusetzen und trat infolgedessen zurück.

³⁸¹ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 11 vom 14.1.1921.

g) Neuwahl des Ministeriums führt erneut zu einer Minderheitsregierung

Bei der Abstimmung über ein neues Ministerium wurde der frühere Minister Stelling zum Ministerpräsidenten gewählt. Stelling erklärte die Annahme der Wahl.³⁸² Die Demokraten gaben daraufhin die Erklärung ab, sie hofften, ein Ministerium präsentieren zu können, welches sich auf die mittleren Parteien stützen könne und infolgedessen arbeitsfähig sei.³⁸³ Sie waren damit für eine Unterstützung durch die Volkspartei. Der sozialdemokratische Abgeordnete Moltmann äußerte in Bezug auf diese Erklärung der Demokraten, dass sie überrasche. Sie erwarteten, dass zwei Demokraten nebst zwei weiteren Sozialdemokraten in das neue Ministerium eintreten.³⁸⁴ Von der Vorstellung nach einem Ministerium der Mitte war seitens der Sozialdemokraten nicht auszugehen. Sie bevorzugten vielmehr die Variante, von den Kommunisten unterstützt zu werden.

Ein solches Ministerium bestehend aus Sozialdemokraten, Demokraten und Kommunisten hatte allerdings keine Chance, weil die Demokraten es immer noch ablehnten, von den Kommunisten unterstützt zu werden. Das Ziel der Demokraten, weitere bürgerliche Parteien mit der SPD in die Regierung zu bringen, scheiterte an der offenkundig SPD-feindlichen Haltung der Volkspartei und des Wirtschaftsbundes. Eine Minderheitsregierung lehnte die Partei des linken Liberalismus ab. Vor der Ministerwahl gab die Abgeordnete Fincke nachstehende Kommentierung ab: „Die DDP hat sich nach dem Rücktritt des Minderheitsministeriums bemüht, in dauernden Verhandlungen mit der DVP und dem Wirtschaftsbund einerseits und den Mehrheitssozialdemokraten andererseits ein Ministerium zustande zu bringen, das sich im Landtag auf eine Mehrheit stützen kann. Die demokratische Partei lehnt eine Beteiligung an einem Minderheitsministerium mit der Mehrheitssozialdemokratie ab aus Gründen, die bereits vor der Wahl Stelling von ihr dargelegt wurden. Denn ein solches Ministerium würde von den Kommunisten abhängig sein [...] Mit der DNVP zusammenzuarbeiten verbietet der demokratischen Fraktion die Pflicht gegenüber der demokratischen Republik und ihrer Verfassung [...] Regierung der Mitte, also von DVP bis mehrheitssozialdemokratischen Partei [...] zu unserem Bedauern gescheitert.“³⁸⁵

Was die Zusammensetzung und die Wahl des Ministeriums anbelangt erhielten die Sozialdemokraten die erwartete Unterstützung der Kommunisten. Mit 31 Stimmen wurden die

³⁸² Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 13 vom 16.1.1921.

³⁸³ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 13 vom 16. Januar 1921.

³⁸⁴ Vgl. ebenda.

³⁸⁵ Rostocker Zeitung Nr. 18 vom 22.1.1921.

Mitglieder der sozialdemokratischen Partei gewählt: Kriegsgerichtsrat Rittweger aus Kiel, Lehrer Puls aus Rostock, Bürgermeister Petersson aus Goldberg und der Leiter der Landeskartoffelstelle Evers.³⁸⁶

h) Die Selbstauflösung des Landtages

In der Landtagssitzung vom 20. Januar kündigte Ministerpräsident Stelling dann trotz allem Neuwahlen an, weil es wieder zu einer Minderheitsregierung gekommen sei und die Schwierigkeiten nur durch Neuwahlen zu lösen seien.³⁸⁷ Ende des Monats wurde deshalb die vorzeitige Auflösung des Landtages und Neuwahlen beschlossen.³⁸⁸ Stelling fungierte bis zur Auflösung des Landtages als Ministerpräsident dieser SPD-Minderheitsregierung. Die Kommunisten waren die schärfsten Gegner der Sozialisten. Nach der Wahl des Ministers Stelling und des Ministeriums erklärten sie: „Wir haben die Sozialdemokraten gewählt, damit das Volk sieht, daß die Sozialdemokratie parlamentarisch nichts für das Volk tun kann und genau so regieren muß wie die anderen Parteien“.³⁸⁹ Nach der Regierungserklärung äußerte sich der Abgeordnete Mayenburg von den Kommunisten sogar für den Antrag des Abgeordneten Knebusch auf Auflösung des Landtages.³⁹⁰ Die Kommunisten erwiesen sich darüber hinaus als absolute Gegner der parlamentarischen Demokratie. Eine Regierung der rechten Kräfte als auch eine Regierung der linken Kräfte brauchte nicht mit einer Unterstützung der Kommunisten rechnen. Den Ausweg aus den sozialen Widersprüchen suchten die Kommunisten in der Errichtung einer Diktatur des Proletariats und nicht in der parlamentarischen und außerparlamentarischen Arbeit.³⁹¹ Für diese Politik zeigte die SPD kein Verständnis. „Die mecklenburgische Arbeiterschaft weiß [...] der Kommunismus, der hier gepredigt wird, [...] die Bewaffnung des Proletariats das größte Unglück für das mecklenburgische Volk sein würden. Deshalb hat sie uns in so großer Zahl in den Landtag delegiert und nicht die Unabhängigen.“³⁹²

Für die Regierung Stelling hatte es keine Chance effektiver Regierungstätigkeit gegeben. Sie bildete eine Minderheitsregierung ohne ausreichende Unterstützung einer Abgeordnetenmehrheit im Landtag. Die Kommunisten unterstützten die Regierung Stelling lediglich bei der

³⁸⁶ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 17 vom 21.1.1921.

³⁸⁷ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 18 vom 22. Januar 1921.

³⁸⁸ Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 117.

³⁸⁹ Ballerstaedt: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 55.

³⁹⁰ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 18 vom 22.1.1921.

³⁹¹ Vgl. Koch: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 21.

³⁹² Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Erster Ordentlicher Landtag, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 512.

Wahl des Ministeriums selbst. Von einer Unterstützung der weiteren Regierungstätigkeit war angesichts der ablehnenden Erklärung der Kommunisten nicht auszugehen. Die Regierung wäre handlungsunfähig gewesen und hätte lediglich als geschäftsführendes Ministerium im Amt verbleiben können. In dieser Situation machte der Landtag von seinem Recht der Selbstaflösung Gebrauch und entschied sich mehrheitlich für Neuwahlen.

3. Der zweite Landtag von April 1921 bis März 1924: Die Große Koalition 1921/1922

a) Keine Veränderung der Zusammensetzung

Aus den vorgezogenen Wahlen am 13. März 1921 zum so genannten Zweiten Ordentlichen Landtag ging als stärkste Partei die SPD hervor. Sie nahm mit über 41 % von den nunmehr 67 Sitzen 28 Sitze im Landtag ein. Nur noch drei Abgeordnete zogen für die Demokraten in den Landtag. Der Dorfbund bekam vier Sitze, die Mittelstandspartei zwei. Mit zwei Abgeordneten konnten die Kommunisten in den Landtag einziehen. Die Volkspartei kam mit 17,5 % auf 12 Sitze und die Deutschnationalen mit 22,2 % auf 15 Sitze.³⁹³ Das Kräfteverhältnis und die Probleme einer Regierungsbildung waren dieselben wie nach der Wahl zum ersten Landtag. Die Überlegung Ballerstaedts von einem „kleinen Ruck nach rechts“³⁹⁴ ist nicht einleuchtend. Im Landtag gab es nunmehr insgesamt 67 Sitze, drei Sitze mehr als vorher, zu verteilen. Der Stimmenanteil der Deutschnationalen war nur unbedeutend höher (22,2 % statt 22,1 %) und brachte ihnen nur ein Mandat mehr ein. Wegen der Erhöhung der Anzahl der Gesamtsitze im Landtag führten die drei Sitze (ein Sitz mehr für die DNVP und zwei Sitze mehr für die DVP) noch nicht einmal dazu, dass die Deutschnationalen und die Volkspartei mit den beiden kleinen Parteien des Dorfbundes und der Mittelstandspartei die Mehrheit im Landtag hätten bilden können.

Der Zuwachs bei der DVP und der Verlust bei der DDP waren ein Zeichen dafür, dass der Wählerschaft das Verhalten der Demokraten beim Sturz der Regierung Reincke-Bloch missfallen hatte. Ein Indiz für den Wunsch nach einer rechten Mehrheit im Landtag ergibt sich daraus allerdings noch nicht. Die Mehrheitssozialisten besaßen weiterhin die meisten Sitze im Parlament. Es war den Kommunisten also nicht gelungen, Wählerstimmen für die Sozialisten bei sich selbst zu verbuchen. Im Gegenteil, von ihren fünf Mandaten hatten die Kommunisten sogar welche eingebüßt. Die Regierungsbildung war wegen der fast unveränderten Zusammensetzung des Landtages genauso erschwert wie beim ersten Landtag

³⁹³ Vgl. *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 181.

³⁹⁴ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 56.

b) Differenzen bei den Koalitionsverhandlungen

Auf diversen Konferenzen war unter anderem bestimmt worden, dass Dorfbund und Wirtschaftspartei eine Fraktion gebildet und die Mehrheitssozialisten ihre strikte Abneigung gegen eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Volkspartei aufgegeben haben. Da die Sozialdemokraten zunächst auch nicht auf eine Majorität im Ministerium bestanden³⁹⁵, war die Bildung einer Großen Koalition von der Deutschen Volkspartei bis zu den Sozialdemokraten nun nicht mehr von vornherein ausgeschlossen. Doch die Verhandlungen für eine solche Große Koalition zogen sich übermäßig hin, weil sich die Parteien nicht auf die Zahl der aus den einzelnen Fraktionen zu stellenden Minister und die Personen einigen konnten und jede Partei Bedingungen stellte, die von den anderen als unerfüllbar angesehen wurden.³⁹⁶ Unterdessen erklärten sich die Kommunisten bereit, für ein sozialdemokratisches Ministerium zu stimmen, auch dann, wenn die Demokraten hinzugezogen würden. Letztere erklärten, in Rücksicht auf ihre Parteibeschlüsse, unmöglich auf eine solche Kombination eingehen zu können.³⁹⁷ Trotz dieses Konflikts betreffend die Zusammensetzung des Ministeriums – schon einmal waren Koalitionsverhandlungen wegen ungeklärter Personalfragen gescheitert, so dass die Bildung der Großen Koalition ohne abschließende Klärung der Personalfragen nicht sicher genug war – kam es am 8. April 1921 zur Wahl des Ministerpräsidenten.³⁹⁸

Bei dieser Wahl wurden 66 Stimmzettel abgegeben, davon drei weiße, für Reincke-Bloch von der Deutschen Volkspartei 27, für Stelling von den Sozialdemokraten 36. Der neue Ministerpräsident Stelling charakterisierte die Wahl zu Recht als solche „unter eigenartig politischen Verhältnissen“, weil sich sonst bestimmte politische Fraktionen zu diesem Zweck vereinigten, was in diesem Fall mit Blick auf das Stimmenverhältnis nicht so gewesen sei.³⁹⁹ Es ist davon auszugehen, dass die Abweichler Mitglieder der Wirtschaftspartei waren.⁴⁰⁰ Für sie wird die Klärung der Personalsituation vor der Wahl des Ministerpräsidenten derart Priorität aufgewiesen haben, dass sie sich der Stimme enthielten. Anzumerken ist, dass gemäß § 53 Abs. 1 Satz 2 zwischen der Wahl des Ministerpräsidenten und der Wahl der übrigen Mitglieder des Staatsministeriums eine Frist von zwei Tagen liegen sollte. Einer Klärung der Frage der Ministeriumsbesetzung noch vor der Wahl des Ministerpräsidenten bedurfte es nach

³⁹⁵ Vgl. eingehend Rostocker Zeitung Nr. 77 vom 4. April 1921.

³⁹⁶ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 85 vom 14. April 1921.

³⁹⁷ Vgl. ebenda.

³⁹⁸ Vgl. ebenda.

³⁹⁹ Vgl. Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Zweiter Ordentlicher Landtag (nachfolgend 2. OL genannt), Sp. 8 und 9.

⁴⁰⁰ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 85 vom 14. April 1921.

dieser Vorschrift nicht. Das schloss freilich eine vorherige Debatte, wie sie hier durchgeführt wurde, über die Besetzung des Ministeriums nicht aus. In jedem Fall unangemessen aber war die Stimmenthaltung der Mitglieder der Wirtschaftspartei. Hierdurch wurde dem neu gewählten Ministerpräsidenten von Anfang an fehlende Unterstützung suggeriert. Der Gesetzgeber hatte in § 53 Abs. 1 Satz 5 klargestellt, dass die Mitglieder des Staatsministeriums allesamt des Vertrauens des Landtages bedürfen. Gemäß § 52 Satz 2 trat der Ministerpräsident als Vorsitzender des Ministeriums auf. Mitglieder des Ministeriums mussten daher Personen sein, mit denen der Ministerpräsident eine gute Zusammenarbeit erbringen konnte und auf deren Fähigkeiten und Wissen der Landtag er vertrauen konnte. Die Stimmenthaltung durch die Wirtschaftspartei entbehrte nach alledem jeglicher Grundlage.

Dessen ungeachtet bemühten sich die Fraktionen weiter darum, eine Große Koalition zustande zu bringen. Positiv hervorzuheben ist die Partei des Dorfbundes, deren Bundesausschuss am 12. April einen Beschluss gefasst hatte, in dem ihr Verhalten, in Schwerin eine regierungsfähige Mehrheit zu errichten, einstimmig gebilligt wurde. In ihrem Bestreben, einer Großen Koalition zum Dasein zu verhelfen, wurde sie unterstützt. „Unser Land wäre wiederum entweder einer rein sozialistischen oder einer rein bürgerlichen Minderheitsregierung und damit einer ständigen Unsicherheit preisgegeben. Wir bitten unsere Abgeordneten, trotz aller Verunglimpfungen und Anfeindungen ihren großen Weg zum Heile unseres mecklenburgischen Bauerstandes und damit unseres ganzen mecklenburgischen Volkes auch weiterhin zu gehen.“⁴⁰¹

Die Wahl der übrigen Minister war die nächste Hürde. Indem sich die Sozialdemokraten schlüssig waren, die Deutsche Volkspartei als Koalitionspartner zu akzeptieren, erschwerten sich die Verhandlungen um die Zusammensetzung des Ministeriums umso mehr. Die Deutsche Volkspartei war prinzipiell bereit, mit den Sozialdemokraten zusammenzuarbeiten. Sie trug aber Vorbehalte, unter anderem wegen der Person des vom Wirtschaftslande zu stellenden Landwirtschaftsministers.⁴⁰² Um erneute Verzögerungen zu vermeiden – die in § 53 Abs. 1 Satz 2 angegebene Frist von zwei Tagen war bereits überschritten – befassten sich die Fraktionen am 12. April mit der Wahl des Ministeriums, stellten aber die Wahl des Landwirtschaftsministers zunächst diplomatisch zurück. Als Justizminister wurde Dr. Brückner

⁴⁰¹ Rostocker Zeitung Nr. 86 vom 14. April 1921.

⁴⁰² Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 85 vom 14. April 1921.

von den Demokraten, als Kultusminister Reincke-Bloch von der Volkspartei und als Finanzminister Petersson von den Sozialdemokraten gewählt.⁴⁰³

Am nächsten Tag kam es zur „Revanche“ der Rechten, denen die Bildung einer Großen Koalition deutlich missfiel. Gegenstand bildete ein Strafverfahren des Steueramts Rostock gegen den deutschnationalen Abgeordneten Dettmann wegen des Verdachts, eine unrichtige Erklärung zur Veranlagung der Gewerbesteuer abgegeben zu haben. Entsprechend des Antrages der Deutschnationalen Volkspartei sollte der Landtag die Fortsetzung des Strafverfahrens genehmigen.⁴⁰⁴ Der Abgeordnete Dr. Knebusch von der Deutschnationalen Volkspartei begründete den Antrag damit, dass die Sozialdemokratie die letzte Sitzung des alten Landtages benutzt habe, um „einen unerhörten Vorstoß gegen die Rechte“ zu machen. Die Tatsache, dass das Finanzamt Güstrow mit Herrn Dettmann seine Steuererklärung zur Kriegsabgabe von Vermögenszuwachs erörtert hat, habe Herr Petersson in die Behauptung verdreht, es sei gegen Herrn Dettmann ein Ermittlungsverfahren durchgeführt.⁴⁰⁵ Knebusch verlas in diesem Zusammenhang ein Schreiben des Finanzamtes Güstrow, in dem dieses Dettmann bestätigte, dass kein Verdacht einer strafbaren Steuerhinterziehung gegen ihn vorliege. Weiter führte Knebusch aus, dass Herr Petersson zur Begründung seiner Verdächtigungen in der Landtagssitzung vom 3. März auch bekannt gegeben habe, dass das Steueramt I zu Rostock ein Strafverfahren gegen Herrn Dettmann wegen unrichtiger Erklärungen für die Veranlagung zur Gewerbesteuer eröffnet hätte und zwar, weil Herr Finanzminister Petersson und „sein sauberer Gehilfe“ Keding durch Telefon das Steueramt angewiesen hätten, das Verfahren sofort zu eröffnen. Bis heute hätten beide noch keine Verdachtsgründe angegeben und keine stichhaltigen Gründe angeben können. Das Verfahren hätten sie nur eröffnen lassen, um durch die Berufung auf diese Tatsache den Verdacht gegen Herrn Dettmann zu stärken.⁴⁰⁶

Finanzminister Petersson äußerte daraufhin kurz und knapp, dass er das „Gute wollte, der etwas aufwecken sollte und mußte, und welcher dafür in dieser Weise angegriffen wird.“ Die Deutsche Volkspartei merkte an, dass Herr Dettmann vor Beginn der Sitzungsperiode zur Verantwortung gezogen worden sei, das Verfahren ohne weiteres fortlaufe und sie sich deshalb der Stimme enthielten. Als der kommunistische Abgeordnete von Mayenburg die Deutschnationalen, die Volkspartei, die „Orgeschbrüder“ usw. der Steuerhinterziehung verdächtigte

⁴⁰³ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 85 vom 13. April 1921.

⁴⁰⁴ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 86 vom 14. April 1921.

⁴⁰⁵ Vgl. ebenda.

⁴⁰⁶ Vgl. ebenda.

und von dem ehemaligen Kaiser als dem „frechen Burschen in Holland“ redete, verließen viele Landtagsabgeordnete den Saal. Die Deutschnationalen wiesen die Anwürfe des Abgeordneten von Mayenburg gegen den Kaiser und die Kaiserin zurück, wobei die Ausführungen kaum zu verstehen waren. Es fiel unter anderem das Wort „erbärmlich“, woraufhin der Präsident zur Ordnung rief. Die Deutschnationalen stimmten im Ergebnis als einzige Fraktion für ihren Antrag, die Volkspartei enthielt sich der Stimme, die Linke lehnte ab.⁴⁰⁷ Da das Strafverfahren bereits betrieben wurde, gab es für den Antrag der Deutschnationalen keine sachliche Begründung. Sie nutzten die Gelegenheit, um die neue Regierung einzuschüchtern, „um Spektakel zu machen“, wie der sozialdemokratische Abgeordnete Moltmann es zutreffend bezeichnete.⁴⁰⁸ Insoweit bot sich die Unzufriedenheit der Deutschnationalen darüber dar, dass es zu einer Großen Koalition und damit einer stimmungsfähigen Mehrheit gekommen war. Die Deutschnationalen standen neben den verhassten Kommunisten als Opposition da, so dass ihr Antrag beispielgebend als Versuch zu interpretieren ist, auf die Regierung ein negatives Bild zu werfen. „Wir sind der Überzeugung, daß der Parlamentarismus für unser deutsches Volk nicht paßt und für unser Land ein Unglück ist. Dieser unserer Auffassung Ausdruck zu verleihen und überall da, wo sich Schäden zeigen, rücksichtslos den Finger in die Wunde zu legen, das wird das Ziel unserer Politik sein. Nicht grundsätzliche Opposition, nicht Schwierigkeiten, ohne daß ein Grund dafür vorliegt, aber überall ein offenes Bekenntnis unserer Anschauungen und offene Aufdeckung der Schäden, die abgestellt werden müssen und abgestellt werden können.“⁴⁰⁹ Da die Aufklärung des Verdachts der Steuerhinterziehung Aufgabe des Finanzamtes war, gab es keinen Grund für diese Auseinandersetzung. Ziel der Deutschnationalen war es, den Sozialisten Schwierigkeiten zu machen.

Nachdem die Wahl des Landwirtschaftsministers zunächst zurückgestellt worden war, kam es am 21. April zur Ministerwahl. Von den 67 Abgeordneten gaben 62 ihre Stimme ab. 15 Zettel waren unbeschrieben. Gewählt wurde mit 45 Stimmen als Landwirtschaftsminister der Erbpachtshofbesitzer Schultz (Dorfbund) und als Finanzminister, wegen Rücktritts des vorigen Ministers, mit 47 Stimmen der frühere Finanzminister Asch.⁴¹⁰ Im Koalitionskabinett waren nunmehr die Sozialdemokraten durch den Ministerpräsidenten und Minister des Innern Stelling und den Finanzminister Asch vertreten, die Demokraten durch den Justizminister Dr. Brückner, der Wirtschaftsbund durch den Dorfbündler Landwirtschaftsminister Schultz und die

⁴⁰⁷ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 86 vom 14. April 1921.

⁴⁰⁸ Ebenda.

⁴⁰⁹ Verhandlungen des 2. OL, Abgeordneter Knebusch (Deutschnationale), Sp. 83.

⁴¹⁰ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 93 vom 22. April 1921.

Deutsche Volkspartei durch den Kultusminister Dr. Reincke-Bloch. Kommunisten und Deutschnationale Volkspartei waren nicht vertreten.

c) Die Große Koalition unter Stelling

Mehr als einen Monat nach der Landtagswahl war es daher schließlich und endlich gelungen, eine handlungsfähige Regierung zu bestellen. Dabei handelte es sich im Ergebnis um eine Mehrheitsregierung, die nur dadurch möglich geworden war, dass die größeren Parteien, Sozialisten und Deutsche Volkspartei, Einigkeit bewiesen dahingehend, dass eine Große Koalition und damit eine Regierung mit Unterstützung der Mehrheit des Landtages für ein Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems nötig war. Explizit hatte die Deutsche Volkspartei dies vor der Wahl der restlichen Minister bereits zum Ausdruck gebracht: „Die Aufgabe, eine Regierung zu bilden, die von der Sozialdemokratischen Partei bis zur Deutschen Volkspartei hinüberreicht, hat uns hier seit langen Monaten beschäftigt. [...] Es ist die Einsicht darein, daß nur, wenn Regierungen zustande kommen, die wirklich den weitaus größten Teil des Volkes vertreten, daß nur dann im parlamentarischen Staatswesen es möglich ist, Ministerien zu bilden, die dauerhaft und stetig und damit in der Lage sind, unbeirrt vom Kampf der politischen Parteien fruchtbare Arbeit für das Land zu leisten. Aus dieser Überzeugung heraus [...] entschlossen, mit an dieser Regierung zu arbeiten [...] schwere Verantwortung mit übernehmen für die weiten Kreise derer, die uns gewählt haben, für die weiten Kreise des mecklenburgischen Bürgertums.“⁴¹¹

Ministerpräsident Stelling war prinzipiell unzufrieden mit der Großen Koalition. Es werde wohl niemanden geben, äußerte Stelling einen Tag nach der Wahl des Landwirtschaftsministers, der als Politiker gerne und freudig in eine Koalition eintrete, denn dies fordere von den Teilnehmern ein Zurückstellen mancher Forderungen und Wünsche. Aber wenn das Interesse des Landes es erfordere, insbesondere die Stetigkeit der Verwaltung, dann müsse dieser Weg beschritten werden.⁴¹² Den Sozialisten war folglich bewusst, dass sie gezwungen waren, mit der Volkspartei zu koalieren. Als Basis für kollektives Wirken und Schaffen einander sonst widerstreitender Interessen vereinbarten sie folgende Punkte: die Sicherung der Verfassung des Mecklenburgischen Freistaates und der Deutschen Republik, Demokratisierung der Verwaltung, Ausbau der Selbstverwaltung der Ämter und Beschränkung der Befugnisse der Drostens auf das im staatlichen Interesse notwendige Mindestmaß, Sicherung und Ausbau der bestehenden Rechte der Arbeiter, Angestellten und Beamten, Sicherung und Ausbau

⁴¹¹ Verhandlungen des 2. OL, Abgeordneter Reincke-Bloch (Deutsche Volkspartei), Sp. 11 f.

⁴¹² Vgl. Verhandlungen des 2. OL, Ministerpräsident Stelling, Sp. 57 f.

sozialpolitischer Maßnahmen auch auf dem Gebiete der Rechtsentwicklung, Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot sowie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Schaffung von Arbeit, Förderung des Siedlungswesens, Durchführung der Trennung von Kirche und Staat und Durchführung der Einheitsschule.⁴¹³

Bei den großen Führungsparteien existierten in einer der grundlegendsten Fragen nach der richtigen Regierungsform gegensätzliche Auffassungen, so dass es unweigerlich zu Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern kommen musste. In dem Programm der Deutschen Volkspartei soll gestanden haben, dass die Deutsche Volkspartei in dem durch freien Entschluss des Volkes auf gesetzmäßigem Wege auszurichtendem Kaisertum die geeignete Staatsform erblicke. „Meine Herren (nach rechts), sie sind nicht Schützer der mecklenburgischen Verfassung. [...] Es sind ihre Freunde vorwiegend gewesen, die den Kapp-Putsch mitgemacht haben, und es ist Herr Abgeordneter Metterhausen gewesen, der hier zu wiederholten Malen die Kappverbrecher beschützt hat, der sich schützend vor sie gestellt hat, der die Amnestie für Lettow-Vorbeck und Konsorten verlangt hat. Und ihre Freunde – ich glaube, sie sind auch nicht unbeteiligt an diesen Artikeln – sind es, die für andere, die auch einmal mit Gewalt denselben Weg gehen wollen, den sie gegangen sind, die schwersten Zuchthausstrafen, Todesstrafen und Standrecht verlangen.“⁴¹⁴ Um Akzeptanz ersuchend entgegnete der Abgeordnete Erythropel von der Deutschen Volkspartei: „Wie wir schon im Wahlkampfe erklärt haben, waren wir grundsätzlich bereit, auf einer breiten Grundlage von den Rechtssozialisten über die Demokraten und den Dorfbund bis zur Deutschen Volkspartei eine Regierung zu bilden [...] aus der Erkenntnis [...] nur ein Kabinett auf so breiter Grundlage auf die Dauer die Ruhe, Sicherheit und Stetigkeit der Arbeit und den inneren Frieden im Lande gewährleisten kann. Wir haben aber auch mit aller Entschiedenheit von vornherein die Bedingung gestellt, daß man uns von sozialistischer Seite als eine auf dem Boden der Verfassung stehende gleichberechtigte Partei anerkennt.“⁴¹⁵

Insbesondere die als rechte Opposition agierenden Deutschnationalen kamen nicht umhin, zu dem Kapp-Putsch Stellung zu beziehen. Einige Tage, nachdem im Landtag von Seiten der Volksparteiler versichert worden war, eine auf dem Boden der Verfassung stehende Partei zu sein, äußerten sich auch die Deutschnationalen zum Kapp-Putsch. Sie dementierten zwar eine Beteiligung am Kapp-Putsch, für die Verfassung sprachen sie sich allerdings nicht explizit aus.

⁴¹³ Vgl. ebenda.

⁴¹⁴ Ebenda, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 61 f.

⁴¹⁵ Ebenda, Abgeordneter Erythropel (Deutsche Volkspartei), Sp. 83 f.

Nach Annahme einer Resolution zur Schaffung von Sicherheit und Ordnung durch die Regierung betreffend den von Hubertus-Mitgliedern vermutlich angestifteten Brand auf der Insel Poel und der Besprechung der geplanten Amnestie von Kapp-Putschisten erklärte der Abgeordnete Dr. Reinmöller von den Deutschnationalen nur, dass er an dem Putsch nicht beteiligt gewesen sei.⁴¹⁶

Die linken und rechten Flügel des Landtages zeigten kein Interesse daran, sich für ein Gelingen des parlamentarischen Regierungssystems einzusetzen. Eine fähige Opposition muss in der Lage sein, die Ideen und die Tätigkeit der Regierung auf ihren Sinn und Zweck und mögliche andere Entscheidungsmöglichkeiten zu überprüfen und die Regierung gegebenenfalls umzustimmen. Dies war in keiner Weise im Sinne der linken und rechten Landtagskräfte. Stattdessen stellten die Kommunisten sinnlose Anträge, womit sie die Arbeit der Regierung und des Landtages nur behinderten. Bei Debatten über den Haushaltsplan beantragte der Abgeordnete Kollwitz etwa, eine Einnahme aus einem Lotterieabkommen mit Preußen in Höhe von 400.000 Mark zu streichen. Darauf erklärte der Abgeordnete Knebusch, dass man die Kommunisten nicht ernst nehmen könne. „Wir sollen auf 400.000 Mark verzichten und sie dem Preußischen Staate schenken? Das ist blöde Stimmungsmacherei. Der Antrag ist unsinnig und unausführbar.“ Es kam sodann zu einer Debatte über das Kapitel „Zahlungen an den früheren Großherzog und die Mitglieder seines Hauses“, in der der Abgeordnete Kollwitz Streichung der 270.000 Mark beantragte, worauf der Abgeordnete Moltmann entgegnete, dass der Abfindungsvertrag auch nicht ihrer Auffassung entspreche. „Ob er dienlich ist, wird die Zukunft lehren. Aber er ist nun einmal abgeschlossen, juristisch ist gegen ihn nichts zu machen. Deshalb ist der Antrag auf Streichung widersinnig.“ Selbst die Deutschnationalen als Anhänger des früheren Systems äußerten sich zu diesem Thema sehr zurückhaltend dahingehend, dass die Barabfindungen zum großen Teil überwiesen worden seien. Kollwitz' Anträge wurden letztlich, wohl infolge ihrer Unbegründetheit, abgelehnt.⁴¹⁷ Die Tätigkeit der nach langen Koalitionsverhandlungen zustande gekommenen Regierung Stelling wurde durch solche Anträge und Debatten erschwert.

Trotz allem lief die Regierungsphase relativ gut an und die Parteien fanden sich im parlamentarischen System zurecht. In der Sitzung des Landtages vom 22. Juni 1921 fand eine Beratung der Landtagsparteien über das Volksschulverwaltungsgesetz statt. Es blieb dabei – wie im parlamentarischen System durchaus üblich – lediglich bei Wortgefechten. Bei der

⁴¹⁶ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 100 vom 30. April 1921.

⁴¹⁷ Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 121 vom 27. Mai 1921.

Beratung über die Schulleitung forderten die rechtsgerichteten Parteien und das Kultusministerium, dass die Schulleiter von der Landesschulbehörde bestellt werden müssten, wohingegen die Sozialdemokraten darauf beharrten, dass die Schulleiter an den mehrklassigen Schulen von der Lehrerschaft zu wählen seien mit einem Einspruchsrecht der Landesschulbehörde und dem Schulvorstand.⁴¹⁸ Es folgten Diskussion und Zurufe. Für die Wahl der Schulleiter durch die Lehrer sprachen sich am Ende die Sozialdemokraten, Kommunisten und Demokraten aus, während die rechtsstehenden Parteien inklusive Dorfbund und Wirtschaftsbund sich für die Bestellung des Schulleiters durch die Landesschulbehörde einsetzten.⁴¹⁹

Die Verwaltung, insbesondere die Ausführung der Gesetze, der Erlass der dazu erforderlich Anordnungen und die Vertretung des Staats im Rechtsverkehr war gemäß § 51 Sache des Staatsministeriums und der Fachministerien. Die Verfassung hatte dem Landtag die Gesetzgebungsbefugnis übertragen und weiter festgelegt, dass die Ausführung der Gesetze und die Vertretung des Staats nach außen alleinige Sache der Regierung sei. Gemäß § 50 Abs. 1 hatte der Landtag das Recht, die gesamte Staatsverwaltung zu überwachen und vom Staatsministerium Auskunft über alle Einzelheiten der Verwaltung zu fordern. In der Sitzung vom 6. Juli 1921 wurde eine Interpellation über die „Orgesch“ eingebracht. Zur Begründung führten die Sozialisten aus, dass Angestellte der „Orgesch“ und der Arbeitsgemeinschaft Roßbach, Gau Hubertus, nachgewiesenermaßen in Mecklenburg Freiwillige für Oberschlesien warben. Deshalb fragten sie an, was die Staatsregierung bisher dagegen getan habe und was sie weiter dagegen zu tun gedenke. Die Interpellation habe, begründeten die Sozialisten ihren Antrag, den Zweck, die Staatsregierung aufmerksam zu machen auf die ungeheuren inneren Gefahren, die mit dieser Anwerbung verbunden sind.⁴²⁰ Ministerpräsident Stelling nahm ohne Umschweife Stellung mit Hilfe von amtlich vorhandenem Material und kam somit dem Auskunftsverlangen des Landtages nach. Es habe insbesondere vom Justizministerium und Ministerium des Innern einen Erlass an sämtliche Polizei und Staatsanwaltschaft gegeben, in dem allen Behörden zur besonderen Pflicht gemacht werde, nachdrücklich gegen die durch die Verordnung des Reichspräsidenten verbotenen Werbungen einzuschreiten.⁴²¹

⁴¹⁸ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 144 vom 24. Juni 1921.

⁴¹⁹ Vgl. ebenda.

⁴²⁰ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 157 vom 9. Juli 1921.

⁴²¹ Vgl. ebenda.

d) Landtagsmehrheit steht hinter der Regierung

Nach einer viermonatigen Pause konstituierte der Landtag sich erst im November wieder und stand zunächst weniger bedeutenden Aufgaben gegenüber, z. B. Beratung über das Hebammen-gesetz, Änderung der Verordnung des Gerichtsverfassungsgesetzes.⁴²² Regierung und Landtag bewiesen Einigkeit betreffend die vorherrschenden miserablen Zustände auf dem Markt für Kartoffeln. Ministerpräsident Stelling führte dazu aus: „Wir stehen in einer ernsten Situation. Es wird häufig gefragt, warum sorgt die Regierung nicht dafür, daß wir Kartoffeln zu angemessenen Preisen bekommen. Es muß deshalb festgestellt werden, daß die Regierung keine gesetzlichen Maßnahmen treffen kann, die die Preise regeln. Diesen Zustand verdanken wir der vom Reiche aus erfolgten Aufhebung der Zwangswirtschaft.“ In der Sitzung vom 5. Oktober versprach der Abgeordnete von Brandenstein Einwirkung auf seine Kollegen, um die Versorgung der mecklenburgischen Bevölkerung mit preiswürdigen Kartoffeln sicherzustellen. „Wir versuchten vom Reichsminister für Ernährung eine Handhabe zu bekommen, um die Ernährung des Landes zu angemessenen Preisen zu erreichen. Es ist leider nicht gelungen, in dieser Hinsicht etwas zu erreichen. In der Sitzung der Ernährungsminister vom 27.10.21 ist es gelungen, ein Zugeständnis zu erhalten, um die Konzessionierung des Kartoffelhandels durchführen zu können. Wir haben eine dementsprechende Verordnung erlassen.“ Unter einstimmiger Annahme eines sozialdemokratischen Antrages wurde die Staatsregierung daraufhin beauftragt, bei der Reichsregierung vorstellig zu werden, die unhaltbaren Zustände auf dem Kartoffelmarkt zu beseitigen und die sonstigen zur Abstellung der Missstände erforderlichen Maßnahmen zu treffen.⁴²³ Insgesamt brachten die ersten Lesungen der neuen Sitzungsperiode kurze Erklärungen der Parteien zur Sache und Überweisungen an die betreffenden Ausschüsse.⁴²⁴ Die Zusammenarbeit von Regierung und Landtag in dieser Zusammensetzung als Große Koalition verlief zunächst noch reibungslos.

Gemäß § 26 stand dem Landtag die Gesetzgebung zu. Soweit die Gesetze nicht vom Landtag selbst eingebracht wurden, wurden sie vom Staatsministerium vorbereitet und dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt, vgl. § 37 Abs. 1. Das bedeutet, dass der Landtag eigene Gesetzesvorschläge einbringen und darüber beschließen durfte. Auch über die vom Staatsministerium eingebrachten Gesetzesvorschläge hatte allein der Landtag das Beschluss-

⁴²² Vgl. Rostocker Zeitung Nr. 257 vom 3. November 1921.

⁴²³ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 259 vom 5. November 1921.

⁴²⁴ Für gewöhnlich wurden Gesetzesvorschläge an die Ausschüsse zur besonderen Beratung überwiesen. Gemäß § 14 a) der Geschäftsordnung für den Landtag von Mecklenburg-Schwerin, in: Der Mecklenburg-Schwerinsche verfassungsgebende Landtag, Gewählt am 26. Januar 1919, S. 48, konnte der Landtag für bestimmte Aufgaben die Bildung besonderer Ausschüsse beschließen. Diese Beratungen wurden in den meisten Fällen dazu genutzt, die Abstimmung im Landtag zu erleichtern und sämtliche Gesichtspunkte umfassend zu diskutieren.

fassungsrecht. In der Praxis war es so, dass die von der Regierung eingebrachten Gesetzesentwürfe von Ministerialräten begründet wurden. Entgegen dieser Praxis wurde in der Sitzung vom 22. November 1921 gehandelt, als der Gesetzentwurf betreffend die Gebührenordnung für die Landdrosteien in erster Lesung beraten werden sollte. Ministerialrat Sohm äußerte dazu nur, dass die Gebühren erhöht seien, weil die Geldentwertung erheblich sei.⁴²⁵ Weitere Ausführungen machte er zu diesem Gesetzentwurf nicht, woraufhin der Abgeordnete von Mayenburg nur zu Recht beanstandete, dass die Regierung nur solche Regierungsvertreter aufstellen sollte, die in der Lage seien, ein Gesetz zu begründen.⁴²⁶

In der Sitzung vom 9. Dezember 1921 war erstmals wieder die Rede vom Sturz der Regierung. Die Mehrheit des Landtages stellte sich allerdings hinter die Regierung. Die Deutschnationalen hatten beantragt, eine Beteiligung des Staates an der neu gegründeten Holzindustrie-Aktien-Gesellschaft aufzugeben und die bereits erworbenen Aktien wieder zu verkaufen. Der Abgeordnete Michaelis äußerte für die Deutsche Volkspartei und den Wirtschaftsbund, dass sie der Ansicht seien, dass das Staatsministerium durch die Beteiligung des Staates an dem Unternehmen ohne Zustimmung des Landtages nicht gegen die Vorschriften der Verfassung verstoßen habe. Das Ministerium habe bei seinem Entschluss unter Würdigung der Interessen des Handwerks und des Gewerbes nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt. Als die Deutschnationalen sich hierzu äußerten, riefen die Kommunisten ihnen zu „Sie wollten doch die Regierung stürzen.“ Der deutschnationale Antrag wurde letztlich mit großer Mehrheit abgelehnt. Dafür stimmten nur die Deutschnationalen.⁴²⁷ Auf die Anspielung der Kommunisten, dass die Deutschnationalen die Regierung zu stürzen suchten, replizierten die Deutschnationalen nichts.

Die erste Lesung des Gesetzentwurfes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ein Exempel dafür, dass das Zusammenwirken von Regierung und Landtag gelang und die Arbeit in den jeweiligen Ausschüssen einen gewichtigen Teil der Arbeit im parlamentarischen System ausmachte. Staatsminister Brückner begründete den Gesetzesvorschlag über die Verwaltungsgerichtsbarkeit damit, dass die Verfassung vorschreibe, dass für alle Zweige der Verwaltung ein Verwaltungsstreitverfahren eingeführt werden soll.⁴²⁸ Dieser Paragraph der Verfassung werde in dem Entwurf durchgeführt. Die Sozialisten wiesen explizit darauf hin, dass im

⁴²⁵ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 274 vom 24. November 1921.

⁴²⁶ Vgl. ebenda.

⁴²⁷ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 289 vom 11. Dezember 1921.

⁴²⁸ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 42 vom 18. Februar 1922, Beilage.

Ausschuss sorgfältig zu prüfen sei, ob, wie in der Begründung des Gesetzes erwähnt werde, das Verwaltungsgericht die Rechte der Staatsbürger wahre. Der Entwurf enthalte mancherlei Mängel, z. B. mache er die Bestellung des Vorsitzenden abhängig von der juristischen Vorbildung. Nach ihrer Auffassung genüge es, wenn der Vorsitzende die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst hat. „Diese und eine ganze Reihe anderer Mißstände werden wir durch Anträge im Ausschuß zu beseitigen suchen.“ Entsprechend verhielten sich die Kommunisten und die Volksparteiler, woraufhin der Gesetzentwurf dem Ausschuss überwiesen wurde.⁴²⁹

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Kommunisten prinzipiell das parlamentarische Regierungssystem ablehnten und diese despektierliche Haltung kontinuierlich Gegenstand von Erörterungen im Landtag war. Nicht unüblich war es, dass die Kommunisten Zwischenrufe wie „Schwein“ und dergleichen machten. In der Sitzung vom 2. März 1922 beantragte deshalb die Volkspartei eine Änderung der Geschäftsordnung, was vom Abgeordneten Erythropel damit begründet wurde, dass die Kommunisten dauernd die unflätigsten Vorwürfe und Angriffe erhöhten und sich derart benähmen, dass dem Vorsitzenden größere Rechte eingeräumt werden müssten. Für die Sozialdemokraten erklärte der Abgeordnete Moltmann, dass sie mit dem Antrag nicht einverstanden seien. Zwar empöre es jeden Menschen, wenn die Kommunisten Zwischenrufe wie „Schwein“ machten, aber das werde dadurch geändert, dass das mecklenburgische Volk solche Leute aus dem Landtag heraus wählen werde. Die Sozialdemokraten stimmten zu, die Sache dem Rechtsausschuss zu überweisen. Es sei ihrer Ansicht nach so üblich, dass die Sache in eine Kommission geschickt wird, sobald eine Fraktion das wünscht.⁴³⁰

Gemäß Art. 68 GG der Bundesrepublik Deutschland muss neben den dort genannten verfahrensmäßigen Voraussetzungen eine materielle Auflösungslage gegeben sein. Das Grundgesetz erstrebt laut Bundesverfassungsgericht mit Art. 63, Art. 67 und Art. 68 die Gewährleistung einer handlungsfähigen Regierung. Die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG bestätige, dass die auflösungsgerichtete Vertrauensfrage nur dann gerechtfertigt sein soll, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen sei.⁴³¹ Eine Auflösung des Parlaments soll daher nicht ohne weiteres möglich sein. In Mecklenburg-Schwerin fand das Prinzip der Gewährleistung einer handlungsfähigen

⁴²⁹ Vgl. ebenda.

⁴³⁰ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 54 vom 4. März 1922.

⁴³¹ Vgl. Urteil des BVerfG vom 25.08.2005, 2 BvE 4/05 und 2 BvE 7/05.

Regierung bei den Oppositionsparteien keine Berücksichtigung. Die Deutschnationalen hatten eine Interpellation eingebracht, um eine Kundgebung für eine freie Getreidewirtschaft zu veranstalten. Der Abgeordnete Warnemünde begründete diese Interpellation für die Deutschnationalen und bemerkte, alle Parteien mit Ausnahme der Sozialdemokraten und Kommunisten hätten sich gegen das Umlageverfahren ausgesprochen. Das sei die Mehrheit des Landtages. „Da die Regierung eine andere Stellung einnimmt, könnten wir versucht sein, die Vertrauensfrage für die Regierung zu stellen. Wir wollen aber davon absehen, da wir aus dieser Interpellation keine Staatsaktion machen wollen.“⁴³² Von einem sensiblen Umgang mit dem Instrument des Misstrauensvotums kann hier nicht die Rede sein. Eine andere Auffassung der Regierung hat noch nicht unbedingt ihre Handlungsfähigkeit zur Folge. Das Stellen der Vertrauensfrage in einer solchen Situation hätte gegen das Prinzip der Gewährleistung einer handlungsfähigen Regierung verstoßen.

Regelrechte „Kämpfe“ brachte die Beratung der Vorschläge zur neuen Geschäftsordnung. Die Kommunisten verlangten eine Absetzung von der Tagesordnung, weil ihnen kein Entwurf vorgelegen habe. Es kam zu einer Geschäftsordnungsdebatte mit der Folge, dass sogar zwei Abgeordnete gleichzeitig vom Rednerpult aus sprachen. Erst, nachdem Moltmann für die Sozialdemokraten erklärt hatte, dass sie alle Anträge der Kommunisten unterstützen würden, um sie zur Beratung zu bringen, lenkten die Rechten ein. Die Beratung der Geschäftsordnung wurde daraufhin vertagt.⁴³³

e) Der Rücktritt von Reincke-Bloch und Brückner

Schon einen Monat später traten Reincke-Bloch und Brückner zurück. Im Zuge der Neuwahl des Landwirtschaftsministers hatte die Deutsche Volkspartei den neuen Kandidaten des Dorfbundes, Stier, wegen fachlicher Erwägungen abgelehnt. Sie stimmten bei der Wahl des neuen Landwirtschaftsministers nicht für die Abgeordneten Stier vom Dorfbund.⁴³⁴ Nachdem Stier die Wahl zum Landwirtschaftsminister angenommen hatte, erklärte der Abgeordnete Moltmann für die Sozialisten: „Es sind vor der Wahl verschiedene Erklärungen abgegeben worden. Wir wollen deshalb auch eine Erklärung abgeben. Wir haben den Abgeordneten Stier zum Minister gewählt, weil wir, solange die Koalition besteht, uns verpflichtet fühlen, entsprechend den früher getroffenen Abmachungen, den Kandidaten des Dorfbundes zum Landwirtschaftsminister zu wählen.“ Er äußerte sein Bedauern, dass die Volkspartei nicht an

⁴³² Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 76 vom 31. März 1922.

⁴³³ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 116 vom 19. Mai 1922.

⁴³⁴ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 138 vom 16. Juni 1922.

der Koalition festgehalten habe.⁴³⁵ Vermittels des Abgeordneten Krüger trug die Deutsche Volkspartei vor, dass sie auch heute noch Anhänger des Koalitionsgedankens sei. „Die Koalition ist im Interesse des Vaterlandes notwendig. Wir sind nicht, wie Herr Moltmann behauptet, im Schlepptau der deutschnationalen Fraktion. Wären wir das, so würden wir Herrn Stier gewählt haben. Einen größeren Gefallen hätten wir den Deutschnationalen nicht tun können. Das hätten sie nämlich als gute Wahlagitation gegen uns benutzt. Wir haben gegen die Person des Herrn Stier nichts, aber aus fachlichen Gründen konnten wir ihn nicht wählen.“ Reincke-Bloch und Brückner legten daraufhin ihre Ämter nieder, so dass die Große Koalition zerbrach.⁴³⁶ Einzige Begründung der Deutschen Volkspartei war, dass es fachliche Gründe gewesen seien, weshalb sie Stier nicht zum Landwirtschaftsminister wählten. Ob nun deshalb die Handlungsfähigkeit der Regierung in Gefahr und Brückners und Reincke-Blochs Rücktritt gerechtfertigt war, ist zu bezweifeln. Die Niederlegung der Ämter durch Reincke-Bloch und Brückner erscheint insbesondere unter dem Gesichtspunkt als nicht adäquat, als die Deutsche Volkspartei womöglich von einem Irrtum dahingehend ausgegangen ist, dass der Dorfbund keinen Kandidaten stellen werde. Von Seiten der Regierung wären weit weniger einschneidende Maßnahmen sinnvoll gewesen. Sie hätten zum Beispiel die Vertrauensfrage stellen können. Das Prinzip der Wahrung der Regierungsstabilität war in der Verfassung nicht verankert. Die Minister konnten jederzeit und einzeln zurücktreten und auch jederzeit zum Rücktritt durch den Ausspruch des Misstrauens bewegt werden.

Ein mögliches Fehlverhalten der Regierung wurde in der Folge nicht mehr diskutiert, weil am 24. Juni 1922 Innenminister Walther Rathenau von Mitgliedern einer rechtsradikalen Organisation, „Organisation Consul“ (OC), ermordet wurde. In der Sitzung vom 28. Juni 1922 kam der Mord an Rathenau im mecklenburg-schwerinschen Landtag zur Sprache, woraufhin es sogar eine gewalttätige Auseinandersetzung zwischen einzelnen Landtagsabgeordneten gab. Die Sozialisten hatten in dieser Sitzung den Antrag eingebracht, dass der Landtag beschließen wolle, dass das Staatsministerium beauftragt werde, von allen Ermächtigungen zu Maßnahmen, die die Verordnung zum Schutz der Republik vorsieht, Gebrauch zu machen, insbesondere 1. alle sich gegen die republikanische Staatsform richtenden Organisationen wie Bund national gesinnter Soldaten, Stahlhelm und gleiche Ziele erstrebenden Vereinigungen zu entwaffnen und aufzulösen, 2. alle Versammlungen, Aufzüge und Kundgebungen dieser Art, insbesondere Regimentsfeiern und andere Versammlungen von Angehörigen ehemaliger Truppenteile zu

⁴³⁵ Vgl. ebenda.

⁴³⁶ Vgl. ebenda und *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 59.

verboten u. s. w.⁴³⁷ Der Abgeordnete Knebusch von den Deutschnationalen bedauerte in seiner Rede den Mord an Rathenau. Diese Tat nütze seiner Meinung nach nicht der Rechten, sondern der Linken. Als ein Kommunist daraufhin dem Redner das Manuskript entriss, kam es zu einer Schlägerei zwischen den Abgeordneten Wenzel, Fuchs und von Mayenburg und deutschnationalen Abgeordneten, die von Sozialdemokraten und Landtagsdienern auseinander gebracht werden musste.⁴³⁸

Im parlamentarischen System ist es Aufgabe der Opposition, die amtierende Regierung geschlossen zu kritisieren. Es bedarf in einem solchen System notwendigerweise organisierter und disziplinierter Parteien. Ein Abgeordneter darf sich nicht zu Tätlichkeiten hinreißen lassen. Wegen der Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen wird das Verhalten der Abgeordneten auch der Bevölkerung bekannt. Von disziplinierten Parteien und einer gut arbeitenden Opposition kann hier nicht die Rede sein. Auch wenn der Mord an Rathenau von Mitgliedern einer rechten Organisation begangen wurde, hätten die Abgeordneten diszipliniert weiter arbeiten müssen. Auch hier zeigt sich, wie wenig die ganz rechten und linken Kräfte am Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems in Mecklenburg-Schwerin interessiert waren.

f) Koalition aus Sozialdemokraten, Demokraten und Dorfbund

Im Verlauf der Sitzung vom 29. Juni 1922 wurde der Demokrat Gladischweski zum Staatsminister gewählt. Die Deutsche Volkspartei war somit an der Regierung nicht mehr beteiligt. Die nunmehr kleine Koalition kam vorerst nicht zum Zuge, weil am 30. Juni 1922 der Landtag seine Session beendete.⁴³⁹ Brückner führte noch bis zum 1. März 1923 das Justizministerium als Geschäftsminister weiter. Als er an diesem Tage mit 36 Stimmen wieder gewählt wurde, erklärte er sich zur Wiederwahl bereit, nachdem die Volkspartei zuvor angezeigt hatte, dass sie weder gegen seine Person noch gegen seine Amtsführung etwas einzuwenden habe.⁴⁴⁰ Zwischen den Koalitionsparteien dieser kleinen Koalition kam es beständig zu Kontroversen im Verlauf der Sitzungsperiode des zweiten Landtages. Es gab von der Volkspartei noch einen Misstrauensantrag gegen die Regierung. Dieser wurde aber am 9. Mai 1923 abgelehnt, woraufhin Brückner zurücktrat und endgültig durch Herabsetzung der Zahl der Staatsminister auf vier nicht weiter an der Regierung beteiligt werden brauchte. Bis

⁴³⁷ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 150 vom 30. Juni 1922.

⁴³⁸ Vgl. ebenda.

⁴³⁹ Vgl. Mecklenburgische Volks-Zeitung Nr. 151 vom 1. Juli 1922; *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 59.

⁴⁴⁰ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 59.

zum Ablauf der Sitzungsperiode blieb die Koalition allerdings von Bestand.⁴⁴¹

4. Der dritte Landtag von März 1924 bis Juli 1926: Und wieder eine Minderheitsregierung

a) Bildung einer Minderheitsregierung aus Volkspartei und Deutschnationalen unter von Brandenstein

Konsequenz der nach dem Ablauf der Sitzungsperiode des zweiten Landtages durchgeführten Neuwahl vom 17. Februar 1924 war eine drastische Umgestaltung der Zusammensetzung des Landtages. Bei der Wahl zum so genannten Dritten Ordentlichen Landtag erhielten die Deutschnationale Volkspartei 28,9 % (15 Sitze), die Völkische Arbeitsgemeinschaft 6 % (vier Sitze), die Deutsche Volkspartei 7,3 % (fünf Sitze), die Deutschvölkische Freiheitspartei 19,3 % (13 Sitze), die Wirtschaftspartei 1,5 % (ein Sitz), die Demokraten 3,6 % (zwei Sitze), die Sozialdemokraten 22,8 % (15 Sitze) und die Kommunisten 13,6 % (9 Sitze).⁴⁴² Die Deutschvölkische Freiheitspartei, DVFP, bildete eine neue Partei, die sich von den Deutschnationalen getrennt hatte. Ihre Mitglieder pflegten meist völkisches Gedankengut oder waren aktive Putschisten und gelten als Vorläufer der Nationalsozialisten.⁴⁴³

Mehr als deutlich hatten die Wähler damit für die rechten Kräfte im Parlament votiert. Die Sozialdemokraten hatten fast die Hälfte ihrer Abgeordnetensitze verloren. Die Volkspartei konnte nur noch fünf Sitze verzeichnen, die Liste der Demokraten zwei, die Mittelstandspartei nur noch einen. Die Landpartei (vormals Dorfbund) konnte kein Mandat erringen. Sieger waren die Deutschnationalen mit 15 Sitzen und die Deutschvölkischen, die ohne weiteres 13 Mandate erhielten.

Die Deutschnationalen sahen Verhandlungen für eine Regierung aus Deutschnationalen, Deutscher Volkspartei und Deutschvölkischen vor. Als vormalige Gegner des parlamentarischen Systems setzten sie sich nun dafür ein, an der Regierung maßgebend beteiligt zu sein. Stellvertretend für die Deutschnationalen begründete der Abgeordnete Dr. Knebusch diesen Positionswechsel damit, dass, da die Wählerschaft eine Regierung im demokratisch-sozialistischen Sinn ablehnte, es verantwortungsvolle Aufgabe der DNVP sei, die Regierung zu

⁴⁴¹ Vgl. ebenda.

⁴⁴² Vgl. *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 181.

⁴⁴³ *Heck*: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 118.

bilden. „Als grundsätzlicher Gegner des parlamentarischen Systems will ich jetzt nicht, nachdem die Wahl einen so gewaltigen Ruck nach rechts gebracht hat, mich in einer überschwänglichen Würdigung dieses Wahlergebnisses ergehen. Aber ich darf doch wohl feststellen, daß die mecklenburgischen Wähler unzweideutig zu erkennen gegeben haben, daß sie nicht mehr im demokratisch-sozialistischen Sinne regiert zu werden wünschen. [...] Mir liegt nichts ferner, als über diesen Sieg zu triumphieren. Ich bin durchdrungen von der schweren Verantwortung, die gerade die deutschnationale Fraktion als der stärksten Fraktion in diesem Landtag hieraus entsteht. [...] Zu unserem [...] Bedauern muß ich feststellen, daß uns die Erfüllung dieser Aufgabe dadurch wesentlich erschwert wird, daß eine der drei Parteien, die nach dem Willen des mecklenburgischen Volkes und nach dem Willen der eigenen Wähler berufen war, die Regierung zu bilden, sich der Regierungsbildung versagt hat. [...] Ich kann nur unserm Befremden darüber Ausdruck geben, daß die Deutschvölkische Freiheitspartei sich dieser Verpflichtung entziehen zu dürfen glaubt, weil sie nicht allein die Regierung bilden kann. [...] Für uns als Deutschnationale ist es nicht weniger schwer, die Mitverantwortung für eine Regierung zu übernehmen, deren Politik wir nicht allein bestimmen können.“⁴⁴⁴

Knebusch, während der Legislaturperiode des vorherigen Landtages selbst noch ein Gegner des parlamentarischen Systems, übte nun harte Kritik an der Deutschvölkischen Freiheitspartei, die sich an der Regierungsbildung nicht beteiligen wollte. „Wenn die Freiheitspartei die Verpflichtungen, die sich unter dem parlamentarischen System aus der Wahl der Abgeordneten, aus dem Eintritt in den Landtag ergeben, nicht erfüllen wollte, mußte sie eben davon absehen, überhaupt in diesen Landtag einzutreten. Das Ministerium, das wir jetzt mit der Volkspartei zusammen gebildet haben, kann nicht diejenige achtungsgebietende Stellung einnehmen, die eine von einer geschlossenen Landtagsmehrheit gebildete Regierung hat. [...] Umso mehr sind wir den Männern, die die schwere Bürde des Amtes eines Ministers übernommen haben, dankbar, daß sie sich auch unter diesen Verhältnissen zum Eintritt in die Regierung bereit erklärt haben. Sie haben die Stimme der Freiheitspartei nicht durch irgendwelche Bindungen sich erkaufte und werden sich in ihren Regierungsmaßnahmen nur durch ihr Gewissen leiten lassen, aber keinerlei Zugeständnisse machen, um sich im Amte zu halten. Will die Freiheitspartei sie stürzen, so mag sie es tun. Eine Partei, die sich selbst nicht an der Regierungsbildung beteiligt, kann nicht verlangen, daß sie die Maßnahmen der Regierung mitbestimmen darf. [...] Wir mißbilligen allgemein die Unterdrückung politischer Parteien, ihrer Propaganda und ihrer Presse, solange die politischen Parteien die Verfassung,

⁴⁴⁴ Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Dritter Ordentlicher Landtag (im Folgenden „Verhandlungen 3.OL“ genannt), Abgeordneter Dr. Knebusch (Deutschnationale), Sp. 31 f.

die Staatseinrichtungen, die öffentliche Sicherheit, die persönliche Freiheit und Unversehrtheit und die dadurch gegenwärtige wie künftige Gesetze gewährleisteten Privatrechte nicht mit ungesetzlichen Mitteln bedrohen.“⁴⁴⁵

Bei den Deutschvölkischen handelte es sich um Antagonisten des parlamentarischen Systems. An einer Koalition mit den beiden anderen Parteien wollten sie nicht beteiligt sein. Dessen ungeachtet erklärten sie sich bereit, einer Regierung aus Deutschnationalen und Volksparteilern die verfassungsmäßige Basis im Landtag zu verschaffen, d. h. bei der Wahl für diese Regierung zu stimmen und sie auch weiterhin zu unterstützen, falls diese sich mit ihnen auf ein von ihnen aufgestelltes Mindestprogramm einigte.⁴⁴⁶

Es bildete sich folglich eine Minderheitsregierung der Konservativen mit Unterstützung der Deutschvölkischen. Noch bevor die Regierung vollständig gewählt war, stellten die Kommunisten undurchführbare Forderungen. Drei ihrer Mitglieder seien nicht an der Wahl des Präsidiums beteiligt gewesen. „Wir stehen auf dem Standpunkte, daß vorhin, ehe der parlamentarische Akt der Wahl des Präsidiums vorgenommen wurde, zweifellos eine Handlung begangen worden ist, die des Hauses nicht würdig gewesen ist, und zwar deshalb, weil drei ordnungsmäßig gewählte Abgeordnete dieses Hauses abgehalten werden, an den Verhandlungen teilzunehmen. Wir haben deshalb den Antrag gestellt, die Abgeordneten Niekammer, Jungbluth und Wenzel so schnell wie möglich aus der Haft zu entlassen. [...] Wir stellen fest, daß der Landtag es unterlassen hat, dafür zu sorgen, daß alle gewählten Mitglieder ihrer Abgeordnetenpflicht nachkommen können, und ich wiederhole, daß diese Unterlassung des Hauses nicht würdig gewesen ist.“⁴⁴⁷ Ministerpräsident Stelling entgegnete, dass die Behauptung aufgestellt worden sei, die verflossene Regierung hätte dafür sorgen müssen, dass die in Frage kommenden Abgeordneten freigelassen werden. Dem Ministerium sei nicht einmal der Grund der Verhaftung bekannt gewesen. „Ich betone, daß keine Regierung, sie mag so weit rechts stehen, wie sie will, in der Lage wäre, in solchen Fällen dafür zu sorgen, daß Abgeordnete, die von den zuständigen Stellen in Haft genommen worden sind, aus der Haft entlassen werden. Das ist, wie hier schon betont worden ist, Sache des Landtages.“⁴⁴⁸ Gemäß § 40 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin konnte kein Abgeordneter ohne die Genehmigung des Landtages während des Sitzungsabschnitts wegen einer mit Strafe

⁴⁴⁵ Ebenda.

⁴⁴⁶ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 60.

⁴⁴⁷ Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Buhler (Kommunisten), Sp. 4.

⁴⁴⁸ Ebenda, Sp. 8, 9.

bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, dass er bei Ausübung der Tat oder später im Laufe des folgenden Tages ergriffen wurde. Es wäre also Sache des Landtages gewesen, bei der Verhaftung von Abgeordneten einzuschreiten und nicht Sache des Ministeriums.

Das neue Staatsministerium stand unter der Direktion von Joachim Freiherr von Brandenstein, einem Abgeordneten der Deutschnationalen. Zur Kaiserzeit hatte von Brandenstein als Bevollmächtigter beider Mecklenburg im Bundesrat gewirkt und dabei möglicherweise einen maßgeblichen Anteil an der Verhinderung einer Verfassungsreform in Mecklenburg.⁴⁴⁹ Dem Kabinett gehörten zudem Otto Stammer von der Volkspartei und Dietrich von Oertzen von den Deutschnationalen an. In seiner Regierungserklärung äußerte von Brandenstein sich über die Schwierigkeiten einer Minderheitsregierung: „Diese Arbeit, für die wir die Unterstützung des hohen Hauses erbitten, wird schwierig, umfangreich, weitausschauend sein. [...] Wir, die wir heute zum ersten Mal vor ihnen stehend mit in vorderster Linie zur Arbeit berufen sind, sind uns voll bewußt, daß wir eine Minderheitsregierung vertreten. Wir bedauern, daß dem so ist; denn es erschwert unsere Aufgaben wesentlich. Wenn wir uns trotzdem an sie heranwagen, so geschieht das in klarer Erkenntnis der Schwierigkeiten aus dem Verantwortungsgeföhle heraus.“⁴⁵⁰ Die Sozialdemokraten wollten eine sachliche Opposition darstellen und keine grundlosen Misstrauensanträge einbringen.⁴⁵¹

b) Deutschvölkische lehnen Beteiligung an der Regierung ab

Die Deutschvölkischen lehnten eine Beteiligung an der Regierung ab, indem sie sich als „über den Parteien“ stehend betrachteten und der Parlamentarismus ein „notwendiges Übel“ sei. Den Vorwurf der Inkonsequenz wiesen sie mit der Begründung zurück, dass es nicht anders möglich sei, seinen politischen Willen zum Ausdruck zu bringen, weil „jeder Mensch weiß, daß, solange der Parlamentarismus in der heutigen Form besteht, es gar nicht anders möglich ist, seinen politischen Willen zum Ausdruck zu bringen, und so waren wir notgezwungen, zunächst in das Parlament hineinzugehen, wenn anders wir nicht darauf verzichten wollten, unsere völkischen Ziele schon jetzt zur Durchführung zu bringen.“⁴⁵² Parlamentarismus sei die „große demokratische Lüge von der Fähigkeit des Volkes zur Selbstregierung“. Die

⁴⁴⁹ Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 124.

⁴⁵⁰ Verhandlungen des 3. OL, Ministerpräsident von Brandenstein, Sp. 25 f.

⁴⁵¹ Vgl. ebenda, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 45.

⁴⁵² Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Martens (Deutschvölkische), Sp. 54 f.

Deutschvölkischen übten Kritik an dem Wahlrecht und daran, dass Mehrheitsbeschlüsse von Parteien ohne deren Verantwortlichkeit für ihr Handeln ergingen. „Wenn ein Volksvertreter über die Folgen seiner Beschlüsse keinerlei Rechenschaft abzugeben braucht, dann muß das eine unheilvolle Wirkung ausüben, insbesondere auf eine Regierung, die von einem solchen Parlament abhängig ist, und somit abhängig von Mehrheitsbeschlüssen, die oft rein zufällig und dann auch meist noch auf Grund von parteipolitischen Erwägungen zustande gekommen ist.“ Eine Beteiligung an der Regierung sei schon deshalb nicht möglich, weil jede Kompromisstaktik notwendig die völkische Fraktion zur üblichen Partei herabsinken ließe.⁴⁵³

Von den Kommunisten wurde von Anfang an bekundet, der Regierung nicht zu vertrauen. Sie beabsichtigten die Verfassung, wie die Deutschvölkischen, zu ändern, aber nicht auf gesetzlichem Wege, sondern auf ungesetzlichem Wege in eine Diktatur, „die Internationale auf dem Boden des Rätesystems“.⁴⁵⁴ Bereits in der dritten Sitzung des Landtages brachten die Kommunisten ihren ersten Misstrauensantrag ein, der zur Ablehnung führte. Als der Abgeordnete Jungbluth für die Kommunisten das Wort ergriff, um diesen Antrag zu begründen, verließen die Rechtsparteien den Saal. Zur Begründung trug er vor, dass sie der Arbeiterschaft zeigen wollten, dass diese Regierung die Arbeiterinteressen nicht vertreten könne und sie nur „Interessenpolitik“ betreiben werde.⁴⁵⁵

Einen Ordnungstatbestand für den Fall, dass sich einige Abgeordnete von den Debatten fernhielten, schien es nicht bzw. nur in restriktiver Anwendung gegeben haben. Es blieb folgenlos, als in der sechsten Sitzung die Mehrheit der ganz rechten Fraktionen, darunter sogar die Regierungspartei der Deutschnationalen, den Debatten über diverse kommunistische Anträge fernblieb. Der Ältestenrat hatte zuvor beschlossen, die nächste Vollsitzung des mecklenburg-schwerinschen Landtages am 28. März 1924 um 8 Uhr stattfinden zu lassen. Es erschienen dort die Vertreter der Linksparteien und auch die Vertreter der Deutschen Volkspartei. Von den 13 Vertretern der Deutschvölkischen Freiheitspartei waren zwei anwesend, von der Deutschnationalen Volkspartei ein Mitglied und von der Völkischen Arbeitsgemeinschaft niemand. Daraufhin verlangten die Kommunisten, dass die Sitzung abgebrochen und nicht vor 10 Uhr in die Verhandlungen eingetreten werden solle.⁴⁵⁶ Die kommunistischen Anträge, die auf der Tagesordnung standen, konnten infolgedessen nicht

⁴⁵³ Vgl. ebenda.

⁴⁵⁴ Vgl. ebenda, Abgeordneter Wenzel (Kommunisten), Sp. 60 f.

⁴⁵⁵ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 90 f.

⁴⁵⁶ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Wenzel (Kommunisten), Sp. 279.

verhandelt werden. Gemäß § 35 Abs. 1 wurden Beschlüsse des Landtages mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst, soweit nicht durch die Verfassung etwas anderes bestimmt war. Zur Gültigkeit eines Beschlusses war die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich. Jedoch waren alle Beschlüsse gültig, die gefasst wurden, ohne dass die Beschlussfähigkeit vor der Abstimmung angezweifelt wurde. Für gewöhnlich wurden Anträge von Fraktionen geschäftsordnungsmäßig behandelt und darüber debattiert, ehe die Abstimmung über diese Anträge erfolgte, was den Protokollen über die Sitzungen der Landtage zu entnehmen ist.

Verfassungsrechtlich gesehen war es die Funktion des Landtages, das Volk als Ganzes zu repräsentieren, vgl. § 24. Mit dieser Funktion einher ging das Prinzip der Gleichheit aller Abgeordneten, da alle Mitglieder des Landtages gleichermaßen das Volk repräsentieren sollten und ihnen damit auch das Recht zukommen musste, an der Arbeit des Parlaments gleichmäßig beteiligt zu werden. Auch den Kommunisten musste das Recht zugestanden werden, ihre Auffassungen im Landtag vorzutragen, auch wenn sie sich als Widersacher der Rechtsregierung zeigten. Das Verhalten der Deutschnationalen, Deutschvölkischen und der Völkischen Arbeitsgemeinschaft war illoyal, weil für eine wirksame Arbeit im Parlament zumindest die Anhörung der Kommunisten hätte erfolgen müssen. Die geschäftsordnungsmäßige Bearbeitung der Anträge im Landtag wurde stattdessen durch diese Verweigerungshaltung erschwert. Es bedurfte erst einer Beratung im Ältestenrat, bis sich die Fraktionen dahingehend einigen konnten, die Lesungen der Gesetzesentwürfe zu erledigen und sodann in die Beratung der kommunistischen Anträge einzutreten. Untereinander hatten die Fraktionen sich geeinigt, den Antragstellern das Wort zu einer möglichst kurzen Begründung zu geben, sich selbst aber nach Möglichkeit der Ausführungen zu enthalten und den Verhandlungen bis 12 Uhr zu folgen.⁴⁵⁷

c) Erstes Misstrauen der Deutschvölkischen

Entsprechend der Proklamation der Deutschvölkischen, dass sie eine Unterstützung der Regierung nur solange verfolgen würden, wie ihre politischen Anschauungen zur Realisierung gerieten, brachten sie am 6. Mai 1924 einen Misstrauensantrag gegen die Regierung ein. Ministerpräsident von Brandenstein hatte zuvor in einer Regierungserklärung Stellung genommen zu der am 14. April stattgefundenen Besprechung der Ministerpräsidenten über das Sachverständigengutachten zum so genannten Dawes-Plan.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ Vgl. ebenda, Sp. 284.

⁴⁵⁸ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Ministerpräsident v. Brandenstein, Sp. 315 f.

Der Plan hatte die Reparationszahlungen Deutschlands nach dem Ersten Weltkrieg zum Inhalt. Ihm ging ein Sachverständigenausschuss voraus, dessen Zusammentritt von einer Reparationskommission beschlossen worden war, um die Leistungsfähigkeit Deutschlands den wirtschaftlichen Umständen anzupassen. Er habe, erklärte Ministerpräsident von Brandenstein, auf dieser Besprechung explizit darauf hingewiesen, dass, bevor überhaupt auf Grund des Gutachtens verhandelt werden könne, wesentliche Voraussetzungen restlos geklärt und unter anderem folgende Punkte sicherzustellen seien: Aufgabe der Ruhrbesetzung, Regelung der Besatzungsfrage, Freigabe der Gefangenen, Heimkehr der Vertriebenen, wirtschaftliche Freiheit und Entwicklungsmöglichkeit. Nur wenn diese wichtigen Voraussetzungen erfüllt seien, äußerte von Brandenstein, dürfe über Einzelheiten verhandelt werden.⁴⁵⁹

Obwohl das Gutachten lediglich als Grundlage für Verhandlungen herangezogen werden und damit nur als eine Art „minus“ zu einer Anerkennung fungieren sollte⁴⁶⁰, gab das Verhalten des Ministerpräsidenten den Deutschvölkischen Impuls für einen Misstrauensantrag: „Wir wissen aber von der anderen Seite, daß die Entente jegliche Vorbehalte rundweg abgelehnt und gesagt hat, die ganze Sache kann nur als ein Ganzes behandelt werden. Auf Grund dieser Tatsachen, daß letzten Endes sie ihre Einwilligung mit dazu gegeben haben, daß das Gutachten zu weiteren Verhandlungen herangezogen werden könnte, bedauern wir, Ihnen unser Vertrauen für ihre Person nicht weiter geben zu können. Ich betone aber ausdrücklich, daß sich dies nur richtet gegen die Person des Ministerpräsidenten, aber nicht gegen die bisherige Rechtsregierung, mit deren Maßnahmen wir am allgemeinen einverstanden sind.“⁴⁶¹ Die Sozialdemokraten sprachen sich umgehend für den Misstrauensantrag aus, da der Ministerpräsident in sehr „gewundener Form“ Stellung genommen habe. „Wir können es nicht zulassen, daß die Völkischen dauernd mit uns Theater spielen, und deshalb wollen wir sie zur Verantwortung zwingen. Herr von Brandenstein und auch die anderen Herren, die auf der Ministerbank sitzen, lieben wir nicht, das ist ja bekannt. Wir hätten auch Grund, heute schon Mißtrauensanträge einzubringen wegen der Einführung des Zehnstundentages für die Beamten [...] Wir wollen aber nicht dauernd demonstrieren, wir wünschen, daß das Ministerium

⁴⁵⁹ Vgl. ebenda.

⁴⁶⁰ Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Dr. Knebusch (Deutschnationale), Sp. 329: „Ich möchte hier, um etwaigen Mißverständnissen von vornherein zu begegnen, noch einmal ausdrücklich den Gegensatz hervorheben zwischen der Tatsache, daß man das Gutachten anerkennt, und der Tatsache, daß man auf Grund des Gutachtens in Besprechungen eintritt. Das ist etwas Grundverschiedenes! [...] Etwas anderes aber ist es, wenn man die Bereitschaft zum Verhandeln erklärt. Eine Verhandlungsbereitschaft unter Vorbehalt ist noch keineswegs eine Anerkennung, sondern bedeutet in jeder Weise nur die Bereitschaft, in einer Besprechung erträgliche Bedingungen zu erhalten. Ich möchte nochmals betonen, Herr v. Brandenstein und die deutschnationale Parteileitung in Berlin befinden sich in einer vollständigen Übereinstimmung darüber, daß zwar in eine Besprechung des Gutachtens eingetreten werden soll, aber nur unter den nötigen Vorbehalten, formell, daß erst die neue Regierung zu entscheiden hat, und materiell, daß gewisse Voraussetzungen sichergestellt sein müssen.“

⁴⁶¹ Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Maertens (Deutschvölkische), Sp. 325 f.

arbeiten kann.“⁴⁶² Dem letztgenannten Aspekt der Funktionsfähigkeit der Regierung zum Trotz stimmten die Sozialdemokraten für den deutschvölkischen Misstrauensantrag.⁴⁶³ Am Ende dieser Landtagssitzung gelangte der Misstrauensantrag mit 36 Ja-Stimmen gegen 27-Nein Stimmen zur Annahme, woraufhin alle drei Staatsminister von ihrem Amt zurücktraten.⁴⁶⁴ Auf diese Weise demonstrierten sie gegenüber dem Ministerpräsidenten Solidarität. Dass der Misstrauensantrag sinnlos war, spiegelte sich am darauf folgenden Tage wider, als sämtliche Staatsminister wieder gewählt wurden.⁴⁶⁵ Ohne weitere Ausführungen wurde gleich darauf zur Tagesordnung und zur ersten Lesung eines Gesetzentwurfs betreffend Erhöhung des Zuschlages zur Grunderwerbssteuer übergegangen.⁴⁶⁶

Die Regierung hatte in der Angelegenheit um das Sachverständigengutachten damit längst noch keine Landtagsmehrheit hinter sich. Aus einer Erklärung des Staatsministeriums, dass es bei seinem Standpunkt zum Sachverständigengutachten bleibe, zogen die Kommunisten folgende Konsequenz: „Aus der soeben gehörten Erklärung des Staatsministeriums ergibt sich, daß der Standpunkt der neuen Regierung zu dem Sachverständigengutachten derselbe ist wie der Standpunkt der alten Regierung. Wir bringen deshalb folgenden Antrag der kommunistischen Landtagesfraktion zu Verlesung [...]: Der Landtag mißbilligt die Stellungnahme des Herrn Ministerpräsidenten in der Frage des Sachverständigengutachtens bei der Besprechung der Staatsminister am 14. April in Berlin, insoweit er seine Zustimmung dazu gegeben hat, daß das Gutachten als Grundlage der Verhandlungen geeignet sein könnte.“⁴⁶⁷ Auch die Deutschvölkischen und die Sozialdemokraten blieben weiterhin der Ansicht, dass das Gutachten nicht einmal als Verhandlungsgrundlage angesehen werden könne und stellten einen Misstrauensantrag, der sich sogar – jedenfalls von sozialdemokratischer Seite – gegen das gesamte Ministerium richtete. „Wir haben unsere Erklärung vorgestern nach reiflicher Überlegung abgegeben und bedauern, auch heute auf unserm Standpunkt stehen bleiben zu müssen. Die Erklärung, die seitens der Regierung abgegeben worden ist, kann uns nicht genügen, und zwar nicht aus dem Grunde, weil wir etwa pure Opposition treiben wollten, sondern deshalb, weil wir das Sachverständigengutachten unter keinen Umständen als eine Verhandlungsgrundlage ansehen können. [...] beantragen folgendes: Der Landtag wolle beschließen: Der Ministerpräsident besitzt nach der heute abgegebenen Erklärung, in der seine

⁴⁶² Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 347 f.

⁴⁶³ Vgl. ebenda, Sp. 350.

⁴⁶⁴ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 356.

⁴⁶⁵ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 365.

⁴⁶⁶ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 370.

⁴⁶⁷ Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Wenzel (Kommunisten), Sp. 392.

Stellung zum Sachverständigengutachten die gleiche geblieben ist, er hat uns nicht Gegenteiliges gesagt, nicht mehr das Vertrauen des Hauses.“⁴⁶⁸ Es sei im Parlament doch so viel Klarheit geschaffen, dass „jedenfalls leichtsinnige Mißtrauensanträge nicht wieder kommen werden“, äußerten die Sozialdemokraten. Sie beantragten folgendes: „Die Stellungnahme des Staatsministeriums, wie sie insbesondere in der heutigen Erklärung des Ministerpräsidenten zum Ausdruck kam, bietet keine Gewähr dafür, daß das Staatsministerium bei der Reichsregierung für eine Politik der Verständigung eintritt. Das Staatsministerium hat infolgedessen nicht mehr das Vertrauen des Landtages.“⁴⁶⁹

Hätten die Deutschvölkischen hier nicht eingelenkt, indem sie klarstellten, dass das Misstrauensvotum lediglich gegen die Person des Herrn Ministerpräsidenten eingebracht worden sei, und ihren Misstrauensantrag nach der Erklärung des Ministerpräsidenten, dass er, wenn die Voraussetzungen nicht zuträfen, mit einem Nein stimmen werde⁴⁷⁰, nicht zurückgenommen, hätte es erneut einen Regierungsrücktritt gegeben. Die Regierung war vom Vertrauen des Landtages abhängig. Es bedurfte nach der Verfassung keines konstruktiven Misstrauensvotums, so dass die Regierung jederzeit vom Landtag abberufen werden konnte. Ein wiederholter Rücktritt wäre allerdings in diesem Fall eine Farce gewesen, weil es keine andere Möglichkeit der Regierungsbildung gegeben hätte und die Regierung aller Voraussicht nach in derselben Besetzung wieder gewählt worden wäre. Der sozialdemokratische Antrag und der kommunistische Antrag wurden mehrheitlich abgelehnt.⁴⁷¹

d) Unterstützung der Regierung

Mit Unterstützung der Deutschvölkischen gelang es der Regierung, ihren Aufgaben nachzukommen und insbesondere den Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1924/25 vorzulegen und mit einer Landtagsmehrheit zu verabschieden. Der Haushaltsplan wurde regelmäßig von der Regierung in den Landtag eingebracht, wo er für drei Lesungen beraten und dann darüber abgestimmt wurde.⁴⁷² Auch bei Misstrauensanträgen der Sozialdemokraten und Kommunisten am 29. Oktober 1924 konnte die Regierung die Mehrheit des Landtages für sich verbuchen. Während die Kommunisten jede Regierung ablehnten und somit ihre Misstrauensanträge allein dem Zweck dienten, ihre ablehnende Haltung zu präsentieren, war der Misstrauensantrag der Sozialdemokraten deutlich zu dem Zweck eingebracht worden, Neuwahlen auszulösen. „Der Grund ist der, daß der Zustand, der heute in Mecklenburg besteht,

⁴⁶⁸ Ebenda, Abgeordneter Maertens (Deutschvölkische), Sp. 393 f.

⁴⁶⁹ Ebenda, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 401 f.

⁴⁷⁰ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Maertens (Deutschvölkische), Sp. 399.

⁴⁷¹ Vgl. ebenda, Sp. 408.

⁴⁷² Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 498 f.

als unhaltbar bezeichnet werden muß. Darin werden mir sämtliche Herren mit Ausnahme der Deutschvölkischen [...] zustimmen. Die Fraktionen sollen sich überlegen, ob sie nicht auch in Mecklenburg reine Bahn schaffen wollen. Klare Bahn kann aber nur dadurch geschaffen werden, daß wir erneut an das Volk appellieren. Ich bin überzeugt, das Bild des Landtages wird ein anderes werden.“⁴⁷³ Die Mehrheit des Landtages sah offenbar keine Notwendigkeit für Neuwahlen zu diesem Zeitpunkt und lehnte die Misstrauensanträge ab.⁴⁷⁴

Im Verlauf der dritten Lesung des Entwurfs eines Gewerbesteuergesetzes beantragten die Deutschnationalen, den Sitzungsabschnitt des Landtages zu schließen, um die Strafverfolgung gegen einige Abgeordnete zu gewährleisten und „Vorsorge zu treffen, daß ein Strafverfahren, welches nach dem Gesetz notwendig ist, nicht aus Gründen abgelehnt wird, die außerhalb der inneren Berechtigung dieser Bestimmung liegen“.⁴⁷⁵ Es war gemäß § 32 ohne weiteres möglich, dass der Landtag über seine Vertagung und die Schließung des Sitzungsabschnitts entscheiden konnte. Die allgemeine Zustimmung⁴⁷⁶ für diesen Antrag beweist, dass es sich nicht um bloße Schikane gegenüber den Kommunisten handelte, wie diese mutmaßten, sondern „damit das mecklenburgische Volk sieht, daß wir im Hause willens sind, nicht nur hier, sondern ganz allgemein die Regierungsform, unter der wir heute leben, in Reinheit zu erhalten.“⁴⁷⁷ An dieser Stelle zeigen sich Annahme und Akzeptanz des parlamentarischen Regierungssystems. Wenngleich die Abgeordneten sich nicht immer an die Punkte der Tagesordnung hielten und die Ordnung der Landtagssitzungen unzählige Male gestört wurde.⁴⁷⁸

Gemäß § 40 Abs. 1 konnte kein Abgeordneter ohne Genehmigung des Landtages während des Sitzungsabschnitts wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden. Dieser Grundsatz der Immunität sollte gewährleisten, dass die Abgeordneten ihre Arbeit im Parlament ohne Hindernisse und gewissenhaft ausüben konnten. § 38 normierte, dass die Abgeordneten Vertreter des gesamten Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden sein sollten. Aus dieser Vorschrift resultierten das jedem Abgeordneten zustehende Rederecht und das Recht der Teilnahme an den Landtags- und Ausschusssitzungen. Ein Ausschluss aus der Sitzung durch den Vorsitzenden war gemäß § 34 der Geschäftsordnung dann möglich, wenn ein Mitglied gröblich die Ordnung verletzte. In der

⁴⁷³ Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Stelling (Sozialdemokraten), Sp. 1084.

⁴⁷⁴ Vgl. ebenda, Sp. 1127, 1128.

⁴⁷⁵ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Dr. Knebusch (Deutschnationalen), Sp. 1547.

⁴⁷⁶ Vgl. ebenda, Sp. 1552.

⁴⁷⁷ Vgl. ebenda, Abgeordneter Walter (Deutsche Volkspartei), Sp. 1552.

⁴⁷⁸ Hierzu gehörte vor allem das Überschreiten der Redezeit, Zwischenrufe u. ä. mit der Folge eines Ausschlusses von der Sitzung. Deshalb beantragten die Deutschvölkischen in der 41. Landtagssitzung, den Abgeordneten bei Verstößen und Landtagsausschlüssen einen Betrag von der Entschädigung abzuziehen, vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Bötterf (Deutschvölkische), Sp. 2130 f.

29. Sitzung wurde von dieser Ausschlussregelung Gebrauch gemacht und zwei Abgeordnete der kommunistischen Fraktion wegen diverser Zurufe betreffend die Zustimmung zum Dawes-Pakt durch das Ministerium von der Landtagssitzung ausgeschlossen. Sie erhoben hiergegen Einspruch. Es sei, erklärte der Abgeordnete Asch für die Sozialdemokraten, parlamentarischer Brauch, dass, wenn die Sitzung unterbrochen ist, die Einberufung des Ältestenrates statfinde. Es gebe im Parlament ungeschriebene Gesetze, ganz besonders bezüglich der Geschäftsordnung, und „alle Abgeordneten, auf welcher Seite sie sitzen mögen, haben das ernste Interesse daran, daß die Geschäftsordnung nach den geschriebenen und ungeschriebenen Gesetzen aufs peinlichste innegehalten wird.“⁴⁷⁹

Vor allem die Wirtschaftskreise des Landes Mecklenburg-Schwerin drängten auf eine Vereinfachung der Verwaltung.⁴⁸⁰ Mecklenburg-Schwerin war ein finanzschwaches Land, so dass die Regierung nicht umhin kam, einen Entwurf für ein Gesetz zur Reform der Verwaltung zu erarbeiten und vorzulegen. Nach Edgar Tatarin-Tarnheyden, 1925 Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Rostock, sei der Grund der Reformbedürftigkeit darin zu erblicken, dass die „Organisationsfreudigkeit der Nachrevolutionszeit dem Lande einen zu umfangreichen und kostspieligen Verwaltungsapparat geschenkt hat“.⁴⁸¹ Es hatte in Mecklenburg-Schwerin ein Dualismus der Verwaltung bestanden. Der Freistaat war einerseits in die staatlichen Verwaltungsbezirke der Landdrosteien eingeteilt, mit den Landdrosten an der Spitze. Andererseits existierten Ämter, die der Zahl und dem Bezirk nach den Landdrosteien entsprachen und die Grundlage der Amtsverbände im Sinne von Selbstverwaltungskörpern darstellten.⁴⁸² Als Organ des Amtes für die laufende Geschäftsführung galt der Amtshauptmann, der nach der Amtsordnung zugleich Vorsitzender des beschließenden Organs des Amtes, der Amtsversammlung, und des eigentlichen Vertreterorgans desselben, des Amtsausschusses, war.⁴⁸³ Die Landesregierung von Mecklenburg-Schwerin war an der Wahl des Amtshauptmanns nicht beteiligt und Belange der Landesverwaltung konnten grundsätzlich dem Amtshauptmann übertragen werden, wofür es allerdings bis 1928 Landdrosteien in den Ämtern gab.⁴⁸⁴ Die Landdrosteien und Ämter sollten zunächst unabhängig nebeneinander stehen – die einen als Selbstverwaltungseinheiten, die anderen als Staatsverwaltungsbehörden.

⁴⁷⁹ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 1599 f.

⁴⁸⁰ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Ministerpräsident v. Brandenstein, Sp. 2273.

⁴⁸¹ Vgl. *Tatarin-Tarnheyden*: Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die mecklenburg-schwerinsche Verwaltungsreform, S. 2.

⁴⁸² Ebenda, S. 3.

⁴⁸³ Ebenda.

⁴⁸⁴ *Koch*: Die staatsrechtlichen Veränderungen in Mecklenburg-Schwerin durch die Novemberrevolution 1918 und die Verwaltung des Landes während der Weimarer Republik, Jahrbuch für Regionalgeschichte, Band 15 (1988), S. 224.

Nach sechs Jahren sollten dem Amtshauptmann u. a. die Geschäfte der örtlichen Polizei übergeben werden. Insbesondere weil in vielen Fällen nicht klar geregelt war, was Staats-, was Selbstverwaltungsangelegenheit sein sollte⁴⁸⁵, und gerade die Polizeiaufgaben wegen des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung staatlicherseits zuzuordnen sind, war eine Reform der Verwaltung dringend notwendig. Die kostenintensive Einteilung der Verwaltung mit der undurchsichtigen Aufgabenteilung bedurfte dringend einer Reform.

In der Landtagssitzung vom 7. Mai 1925 begründete der Ministerpräsident in der ersten Lesung einen Gesetzentwurf betreffend Neueinteilung des Freistaates in Ämter und Änderung der Amtsordnung. Ministerpräsident von Brandenstein begnügte sich mit der oberflächlichen Bemerkung, dass sie eine wesentliche Vereinfachung ihrer Verwaltung herbeiführten und damit praktische Sparsamkeit trieben. Es sei unbedingt nötig, alle Mittel anzuwenden für eine „tunlichst einfache und sparsame Verwaltung“.⁴⁸⁶ Gesetze wurden gemäß § 37, soweit sie nicht vom Landtag eingebracht wurden, vom Staatsministerium vorbereitet und dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt. Die Regierung war nach dieser Regelung zu einer eingehenden Begründung ihres Gesetzentwurfes gezwungen. Damit ein Gesetzentwurf im Landtag seine Zustimmung finden konnte, war eine detaillierte Begründung desselben unumgänglich. Grundsätzlich verliefen die ersten Lesungen von Gesetzen so, dass nach einer Begründung des Gesetzentwurfes durch das Ministerium bzw. durch die Fraktion, die das jeweilige Gesetz eingebracht hatte, eine umfassende Aussprache erfolgte, dann eine Besprechung in den einzelnen Ausschüssen und schließlich nach dreimaliger Beratung die Beschlussfassung, § 37 Abs. 2 Satz 1.

Dass die Sozialdemokraten das Verhalten des Ministerpräsidenten monierten, war in Anbetracht der Regelung, dass das Ministerium Gesetze vorbereitet und demzufolge auch begründen können muss, nachvollziehbar. Der vorliegende Entwurf sei, erklärten die Sozialdemokraten, das Ergebnis jahrelanger Arbeit im Ministerium und solle den ersten Schritt für die umfassende Verwaltungsreform darstellen. „Da wäre es heute an der Zeit gewesen, hier einmal das ganze Problem auszurollen, und zwar von berufener Seite.“⁴⁸⁷ In Bezug auf die Frage nach der Stellung des Amtshauptmanns und ein mögliches Ernennungs- oder Bestätigungsrecht für diesen wurde die generell ablehnende Haltung der Sozialisten gegenüber

⁴⁸⁵ Vgl. *Tatarin-Tarnheyden*: Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die mecklenburg-schwerinsche Verwaltungsreform, S. 5: beispielsweise wurde ein Teil der Schulaufsicht von der Landdrostei, ein Teil vom Amtshauptmann ausgeübt.

⁴⁸⁶ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Ministerpräsident v. Brandenstein, Sp. 2273 f.

⁴⁸⁷ Vgl. ebenda, Sp. 2276.

dem derzeitigen Ministerium deutlich. „Wir sagen Ihnen klar und deutlich, daß wir uns nie bereit finden werden, in diesem Punkt die Verfassung zu ändern. Wir werden uns nie bereit finden, dem Ministerium, besonders diesem Ministerium, auch nur den kleinen Finger zu geben und ihm ein Bestätigungsrecht in der mildesten Form zuzuerkennen. Wir haben zu viele böse Erfahrungen in Preußen mit dieser Bestätigung gemacht“.⁴⁸⁸ In der Sitzung vom 7. November 1925 wurde der Gesetzentwurf letztlich angenommen.⁴⁸⁹ Auch wenn die Sozialdemokraten noch kurz zuvor die Grundsatzlosigkeit des Entwurfes bemängelt und sich als Gegner der Regierung von Brandenstein gezeigt hatten⁴⁹⁰, konnte die Regierung für diese bedeutende Gesetzesnovelle, als ersten Schritt der Verwaltungsreform, die Mehrheit des Landtages registrieren.

Dennoch war die Regierung noch im Mai 1925 einem Misstrauensantrag von sozialdemokratischer Seite ausgesetzt. Staatsminister Dr. von Oertzen hatte in einer Regierungserklärung vom 19. Mai 1925 Stellung genommen zu einem Antrag, den der Landtag zuvor angenommen hatte, nach welchem die Staatsregierung ersucht wurde, dem Landtag einen Gesetzentwurf betreffs Erhebung von Wohnungssteuer für die Unterstützung der Neubautätigkeit vorzulegen.⁴⁹¹ Gegen diesen Antrag stimmten die Mitglieder der Deutschnationalen Partei und der Deutschen Volkspartei, woraufhin Staatsminister Dr. von Oertzen erklärte, dass die Staatsregierung nicht in der Lage sei, dem Landtage Gesetzesentwürfe vorzulegen, die dem ausgesprochenen Willen derjenigen Parteien, die die Mitglieder der Regierung gestellt haben und die Verantwortung für die Tätigkeit der Regierung tragen, widersprechen.⁴⁹² Das Ministerium hielt sich insoweit an die Vorschrift des § 37, wonach Gesetze, soweit sie nicht vom Landtage selbst eingebracht wurden, vom Staatsministerium vorbereitet und dem Landtage zur Beschlussfassung vorgelegt wurden. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber einen Ausgleich schaffen zwischen dem Aspekt der Abhängigkeit der Regierung vom Landtage einerseits und der Verantwortlichkeit der Regierung für ihr Tun andererseits. Das heißt Gesetze, die gegen die Ansichten der jeweiligen Regierung waren, konnten jederzeit vom Landtage selbst eingebracht werden. Die Sozialdemokraten stellten trotz allem den Antrag, dass das Staatsministerium infolge seiner von dem Staatsminister Dr. von Oertzen abgegebenen Erklärung nicht das Vertrauen des Landtages habe.⁴⁹³ Der Miss-

⁴⁸⁸ Ebenda, Sp. 2284.

⁴⁸⁹ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 3088.

⁴⁹⁰ Vgl. ebenda, Sp. 3084 f.

⁴⁹¹ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Staatsminister Dr. v. Oertzen, Sp. 2355 f.

⁴⁹² Vgl. ebenda.

⁴⁹³ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 2485 f.

trauensantrag gegen das gesamte Staatsministerium wurde mit 22 Ja gegen 32 Nein Stimmen abgelehnt⁴⁹⁴ und führte daher nicht zum erhofften Erfolg. Den Sozialdemokraten hätte es gemäß § 37 freigestanden, selbst einen Gesetzentwurf zur Erhebung der Wohnungssteuer einzubringen. Ihr Misstrauensantrag gegen die Regierung entbehrte jeglicher Grundlage und behinderte die Tätigkeit der Regierung.

Die Obstruktionspolitik der Sozialdemokraten zeigt sich auch an anderer Stelle. Als das Landwirtschaftskammergesetz im Landtag behandelt wurde, äußerten die Sozialdemokraten, nicht in der Lage sein, der Regierung bei der Durchbringung ihrer Vorlagen zu helfen.⁴⁹⁵ Für dieses Gesetz fand sich letztlich zwar eine Mehrheit des Landtages.⁴⁹⁶ Das Verhalten der sozialdemokratischen Fraktion führte aber zu einer Behinderung der Landtagstätigkeit.⁴⁹⁷

e) Der Rücktritt der Regierung

Im April 1926, also knapp zwei Jahre nach der Wahl zum dritten Landtag und damit vor Ablauf der Legislaturperiode, ließen die Deutschvölkischen die Regierung „fallen“. Gegenstand von Konfrontationen bildete eine Regierungserklärung, die der Ministerpräsident aus Anlass einer Landvolkversammlung in Güstrow vom 12.4.1926 abgegeben hatte. Auf der Versammlung waren diverse Forderungen gestellt worden, unter anderem die Forderung, einen Sachverständigen ins Landwirtschaftsministerium hinein zu nehmen.⁴⁹⁸ Daraufhin sah sich das Staatsministerium zu einer Regierungserklärung veranlasst mit dem Inhalt, dass es sich nicht in der Lage sehe, einem Berufsstand die Befugnis zuzugestehen, an den Landtag und an das Staatsministerium ultimative Forderungen zu stellen.⁴⁹⁹ Die in der Entschließung gegebenen Anregungen seien zu einem großen Teil dadurch gegenstandslos, dass die erstrebten Maßnahmen bereits durchgeführt oder die aufgestellten Grundsätze seit jeher von der Landespolitik dieser Regierung als Ziele verfolgt worden seien, etwa Vorschläge zur

⁴⁹⁴ Vgl. ebenda, Sp. 2526 f.

⁴⁹⁵ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Abgeordneter Hennecke (Sozialdemokraten), Sp. 2433.

⁴⁹⁶ Vgl. ebenda, Abgeordneter Dr. Knebusch (Deutschnationale), Sp. 2434.

⁴⁹⁷ Vgl. auch: 57. Sitzung vom 1. Oktober 1925, als die sozialdemokratische Fraktion einen Zusammentritt des Landtages verlangte, nachdem die Mehrheit des Landtages die Schließung des betreffenden Sitzungsabschnitts beschlossen hatte. Dazu der Abgeordnete Dr. Knebusch (Deutschnationale), Verhandlungen des 3. OL, Sp. 2787 f.: „Es kann gar nicht oft genug gesagt werden, wie lächerlich Sie den Parlamentarismus machen! [...] im Oktober der Landtag noch zusammen berufen werden würde, haben Sie einfach aus Verärgerung darüber, daß vor drei Wochen der Sitzungsabschnitt geschlossen wurde, es durchgesetzt, daß heute der Landtag nochmals zusammentreten mußte. [...] Wir sind früher stets für Sie eingetreten und haben auch jetzt, wo wir in der Mehrheit sind, die Rechte der Minderheit in jeder Weise geachtet. Das geschieht aber nur so lange, wie die Minderheit von diesen Rechten den ihr zukommenden Gebrauch macht. Einen Mißbrauch dieser Rechte werden wir nicht zulassen. [...] Infolgedessen sind wir entschlossen, den Sitzungsabschnitt abermals zu schließen.“ Daraufhin wurden die Sitzung und der Sitzungsabschnitt geschlossen, vgl. ebenda, Sp. 2792.

⁴⁹⁸ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 3818 f.

⁴⁹⁹ Vgl. ebenda.

Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung, die Vertretung des Landes gegenüber dem Reiche in den Fragen des Finanzausgleichs, die Maßnahmen zur Entschuldung der Domänenpächter und auch die Zuziehung von Sachverständigen vor der Entscheidung von Fachfragen.⁵⁰⁰ Der Abgeordnete Dr. Knebusch dazu: „Wir müssen verlangen, daß der Landtag dieser Regierungserklärung ausdrücklich billigt, da nur auf diese Weise das Ansehen und die Autorität der Regierung wiederhergestellt werden kann.“⁵⁰¹

Eine der Forderungen an die Regierung war, einen Sachverständigen in das Landwirtschaftsministerium hinein zu nehmen. Da das Ministerium die Aufgabe der Verwaltung wahrzunehmen und damit über seine Angestellten selbst zu bestimmen hatte, handelte es sich bei dieser Forderung um einen Eingriff in die „Personalhoheit“ des Ministeriums. Die Billigung der Regierungserklärung durch den Landtag war im Hinblick auf die Regelung des § 51 unerlässlich, wonach die Verwaltung Sache des Staatsministeriums und der Fachministerien war. Zumal an der Versammlung der Vorsitzende der deutschvölkischen Landtagsfraktion, der Abgeordnete Maertens, beteiligt war und sich explizit für die Forderungen ausgesprochen hatte⁵⁰², weshalb das Vertrauensverhältnis zu der Partei der Deutschvölkischen beträchtlich gestört zu sein schien und die Funktionsfähigkeit der Regierung in Gefahr war. Selbst wenn diese Forderungen an die Regierung nicht ultimativer Art gewesen sein sollten, durfte die Regierung sich nicht den Appellen eines Berufsstandes hingeben. Als Vertreter des gesamten Volkes hatten die Abgeordneten die Aufgabe, derartige Forderungen in den Landtag einzubringen. Gemäß § 50 Abs. 1 Satz 1 hatte der Landtag aber auch das Recht, die gesamte Staatsverwaltung zu überwachen und vom Staatsministerium Auskunft über alle Einzelheiten der Verwaltung zu fordern. Mithin wäre es dem Abgeordneten Maertens jederzeit möglich gewesen, derartige Forderungen oder Vorschläge im Landtag zur Sprache zu bringen und vom Staatsministerium Auskunft und nähere Informationen zu verlangen. Stattdessen bediente er sich einer solchen Versammlung, hingegen nicht den

⁵⁰⁰ Vgl. ebenda.

⁵⁰¹ Ebenda, Abgeordneter Dr. Knebusch (Deutschnationale), Sp. 3823.

⁵⁰² Vgl. ebenda, Abgeordneter Maertens (Deutschvölkische), Sp. 3836 f.: „Die Regierungserklärung sagt mit Recht, daß es sich um eine Landvolkversammlung gehandelt habe. [...] Wenn wir nach Güstrow gegangen sind, so deshalb, weil wir gesagt haben: Wenn eine so elementare Bewegung, wie wir sie jetzt auch an anderen Stellen unseres Reiches aufflammen sehen, auf einmal hier in die Erscheinung tritt, dann ist es unsere Pflicht als Abgeordnete des Volkes, mögen wir nun einer Partei angehören, welcher wir wollen, an dieser Versammlung teilzunehmen und dort auch zu diesen Fragen Stellung zu nehmen. [...] wir sind auch in jeder Weise ein Feind des parlamentarischen Systems und einer parlamentarischen Regierung. Wenn wir nun aber einmal eine parlamentarische Regierung haben, so müssen wir uns auch den Satzungen und den Formen, die ein solches parlamentarisches System verlangt, fügen. [...] Meines Erachtens ist der Zweck der Aussprache heute, daß von neuem versucht werden soll, die Verbindung zwischen den einzelnen Parteien, die bisher die Regierung unterstützt haben, zu finden. Geben Sie uns in dem Sinne eine Erklärung ab.“

„Satzungen und Formen, die ein solches parlamentarisches System verlangt“ und denen er sich nach eigenen Angaben fügen wollte. Die Volkspartei billigte vollinhaltlich die Erklärung der Regierung, weil die Forderungen die Finanzgrundlagen und die Autorität der Staatsregierung unterhöhlten und damit den Bestand des Staates gefährdeten.⁵⁰³ In der Landtagssitzung am nächsten Tag stimmten nur 23 Abgeordnete für den Antrag der Deutschnationalen und der Deutschen Volkspartei, dass die Regierungserklärung der Auffassung des Landtages entspreche, während 37 dagegen stimmten mit der Folge der Ablehnung des Antrages, woraufhin sämtliche Mitglieder ihre Entlassung nahmen⁵⁰⁴, also ihren Rücktritt erklärten.

f) Der Landtag löst sich erneut auf

Die Wahldauer des Landtages erlangte mit dem 20. Juni 1926 ihr Ende nach Abstimmung über einen gleichlautenden Antrag der Deutschnationalen Volkspartei.⁵⁰⁵ Wegen des Rücktritts der Regierung und der mangelnden Bereitschaft zur Unterstützung der Regierung durch die Deutschvölkischen war die Auflösung des Landtages notwendig geworden.

Während die Deutschvölkischen in der Frage des Sachverständigengutachtens zum Dawes-Plan noch rechtzeitig eingelenkt hatten und der Regierung weiterhin ihre Unterstützung gaben, ließen sie es nun auf einen Regierungsrücktritt ankommen. Es gab keine andere Möglichkeit der Regierungsbildung und die Regierung konnte nicht mehr auf das Vertrauen einer Mehrheit des Landtages hoffen, so dass die Entscheidung der Auflösung des Landtages richtig war.

5. Der vierte Landtag von Juli 1926 bis April 1927: Regierung mit Haushaltsgesetz in der Minderheit

a) Bildung einer Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Demokraten unter Schroeder

Bei der Wahl zum so genannten Vierten Ordentlichen Landtag war eine Wahlbeteiligung von 69,1 % zu verzeichnen.⁵⁰⁶ Dies war die geringste Wahlbeteiligung in Mecklenburg-Schwerin in der Phase der Wahlen zu den Landtagen während der Weimarer Republik.⁵⁰⁷ Durch Gesetz

⁵⁰³ Vgl. ebenda, Abgeordneter Walter (Deutsche Volkspartei), Sp. 3862.

⁵⁰⁴ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Vorsitzender, Sp. 3879.

⁵⁰⁵ Vgl. Verhandlungen des 3. OL, Sp. 3958.

⁵⁰⁶ *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 182.

⁵⁰⁷ Vgl. Ebenda, S. 180 f.

vom 11. Mai 1926 war die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl von 5000 auf 6000 erhöht worden⁵⁰⁸, so dass dem Wert der Stimmen weniger Gewicht als sonst zukam. Für die Wähler wird dies ausschlaggebend gewesen sein dafür, sich kaum an den Wahlen zu beteiligen.

Die Deutschnationale Volkspartei erlangte bei der Wahl am 6. Juni 1926 gerade einmal 22,6 % der Stimmen und damit nur 12 Sitze im mecklenburg-schwerinschen Landtag, die Deutsche Volkspartei erhielt mit 8,4 % vier Sitze, die Deutschvölkischen 9,4 % und damit fünf Sitze, die Wirtschaftspartei 5,8 % und damit drei Sitze, die Gruppe für Volkswohlfahrt 2,6 % und damit einen Sitz, die Demokraten 3,0 % und zwei Sitze, die Sozialdemokraten 39,9 % und damit 20 Sitze und die Kommunisten 6,6 % und damit drei Sitze.⁵⁰⁹ Dadurch veränderte sich die Zusammensetzung des vierten Landtages auf die Weise, dass eine Regierung der Konservativen nicht mehr möglich war. Die Deutschnationalen hatten einen Sitzverlust von drei Sitzen, die Volkspartei von einem Sitz und die Deutschvölkischen von acht Sitzen hinzunehmen. Die Abkehr der Bevölkerung von der Rechtsregierung könnte zwar ein Indiz für die Akzeptanz der republikanisch-demokratischen Staatsform sein, wobei dann die Wahlbeteiligung aller Wahrscheinlichkeit nach eine weit höhere gewesen wäre und nicht nur bei 69,1 % gelegen hätte. Stattdessen glaubten die Wähler nicht an einen Wert ihres Votums, weil wegen der erwähnten Gesetzesänderung 1000 Stimmen mehr für ein Mandat nötig waren als vorher.

Mangels anderweitiger Möglichkeiten kam es zu einer Koalition aus Sozialdemokraten und Demokraten mit Unterstützung der Volkswohlfahrt und der Kommunisten und somit erneut zu einer Minderheitsregierung, die auf Unterstützung einer Mehrheit im Landtag angewiesen war.⁵¹⁰ In der zweiten Landtagssitzung wurde der sozialdemokratische Abgeordnete Schroeder mit 25 Stimmen gegen den Abgeordneten von Brandenstein mit 24 Stimmen zum Ministerpräsidenten gewählt.⁵¹¹ Während die Parteien der vormaligen Rechtsregierung und die Deutschvölkischen bei der Wahl zum Ministerpräsidenten noch mit gestimmt hatten, enthielten sie sich bei der anschließenden Wahl der Abgeordneten Asch und

⁵⁰⁸ *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 62.

⁵⁰⁹ Vgl. *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 182.

⁵¹⁰ Bernd Kasten betitelt die Periode der Regierung Schroeder 1926-1929 als „Hüten einer Flohherde“, weil sie für den Erhalt der Minderheitsregierung ständig nach neuen Mehrheiten suchen musste, vgl. *Kasten*: Die Regierung Schröder auf der Suche nach einer parlamentarischen Mehrheit in Mecklenburg-Schwerin 1926-1929: Vom „Hüten einer Flohherde“, Mecklenburgische Jahrbücher 110 (1995), S. 155 f.

⁵¹¹ Vgl. Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Vierter Ordentlicher Landtag (nachfolgend „Verhandlungen des 4. OL“ genannt), Sp. 14.

Dr. Moeller zu Ministern. Auf letztgenannten entfielen 23 Stimmen⁵¹², so dass die Stimmenthaltung der Rechtsparteien erforderlich wurde, um der Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Demokraten den Weg zu ebnen. Bei Ballerstaedt ist die Bemerkung zu finden, dass die Kommunisten zwar für eine sozialistische Regierung, nicht aber für eine sozialdemokratisch-demokratische Regierung waren.⁵¹³ Für die Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Demokraten war daher von Anfang an nicht sicher, ob sie die Mehrheit des Landtages hinter sich haben wird. Um Schwierigkeiten der Regierungsbildung gar nicht erst aufkommen zu lassen, enthielten sich die Rechtsparteien ihrer Stimme bei der Wahl des Staatsministeriums und verschafften dem Willen der Wählerschaft auf diese Weise Geltung. Eine andere Möglichkeit einer Regierungsbildung hätte es nicht gegeben. Ministerpräsident Schroeder nahm in seiner Regierungserklärung dazu Stellung. Dass das Staatsministerium trotzdem gewählt werden konnte, sei daraus zu schließen, dass einige Parteien teils durch Beteiligung an der Wahl des Ministeriums, teils durch Wahlenthaltung unter Zurückstellung eigener Anschauungen „dem aus dem Wahlergebnis herauszuschälenden Volkswillen Rechnung tragen wollten.“⁵¹⁴

Schroeder zeigte sich optimistisch und erklärte es als Ziel der Regierung, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht Fortschritte zu machen und beispielsweise Maßnahmen zur Förderung der Siedlung und des Wohnungsbaus ergreifen, der Landwirtschaft größtmögliche Förderung gewähren, in der Übertragung staatlicher Aufgaben an die Ämter fortfahren und die Selbstverwaltung in jeder Hinsicht fördern mit dem Ziele einer schnellen Aufhebung der Drosteien.⁵¹⁵

b) Ablehnende Haltung der Kommunisten gegenüber den Demokraten

Wegen der generell ablehnenden Haltung der Kommunisten gegenüber der sozialdemokratisch-demokratischen Regierung wird die Bemerkung der Sozialdemokraten verständlich, dass sie gewillt seien, mit allem Nachdruck ihre Forderungen durchzusetzen, „jeder, der uns dabei helfen will, ist uns willkommen zur Mitarbeit“.⁵¹⁶ Die Schwierigkeiten einer erneuten Minderheitsregierung waren der Regierung demzufolge bewusst. Insbesondere

⁵¹² Vgl. ebenda, Sp. 14 f.

⁵¹³ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 63. Es entsprach dem Willen der Parteilinie, einer Regierung aus Sozialdemokraten und Demokraten keine Unterstützung zu geben und erst recht keine Koalition mit ihnen zu bilden, vgl. *Kasten*: Die Regierung Schröder auf der Suche nach einer parlamentarischen Mehrheit in Mecklenburg-Schwerin 1926-1929: Vom „Hüten einer Flohherde“, *Mecklenburgische Jahrbücher* 110 (1995), S. 157.

⁵¹⁴ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Ministerpräsident Schroeder, Sp. 42.

⁵¹⁵ Vgl. ebenda, Sp. 42 f.

⁵¹⁶ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 62.

die Erfahrungen des dritten Landtages hatten gezeigt, dass eine Minderheitsregierung jederzeit damit rechnen musste, das Misstrauen ausgesprochen zu bekommen, gegebenenfalls auch von einer die Regierung eigentlich unterstützenden Partei. Hinzu tritt hier die Diskrepanz, dass die Kommunisten der Regierung Unterstützung zugesagt hatten, gleichzeitig aber die Demokraten innerhalb des Ministeriums ablehnten. Deshalb musste die Regierung jederzeit damit rechnen, dass sie die erforderliche Unterstützung der Kommunisten verliert und sich anderweitig Unterstützung im Landtag suchen muss.

Letztgenannte Erwartung verwirklichte sich fünf Monate später, als der erste kommunistische Misstrauensantrag gegen die Regierung gestellt wurde. Die Kommunisten monierten, dass die fünfmonatige Regierungstätigkeit der werktätigen Bevölkerung bewiesen habe, dass die Regierungsparteien in keiner Weise den Willen gezeigt haben, eine ihren Interessen entsprechende Politik zu machen. Rücksichtslos hätten sie die Anträge der Kommunisten zur Linderung des Elends der Erwerbslosen, der Kriegs- und Sozialrentner, zur Hilfe für die durch Hochwasser geschädigten Schrebergärtner, Häusler und Büdner, zur Förderung der Siedlung und des Wohnungsbaus u. ä. gemeinsam mit den übrigen bürgerlichen Parteien abgelehnt.⁵¹⁷ Genau hier zeigt sich die Absurdität des Misstrauensantrages. Eine Ablehnung von Anträgen war gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich nur möglich mit einfacher Stimmenmehrheit. Wenn also kommunistische Anträge abgelehnt wurden, wird dies mit der nötigen Stimmenmehrheit geschehen sein und nicht etwa „rücksichtslos“. Die sozialdemokratisch-demokratische Regierung war gezwungen, bei einer anderen Partei um die nötige Unterstützung zu suchen gegen die sie im Grunde unterstützende Partei der Kommunisten. Der kommunistische Misstrauensantrag wurde letztlich mit Hilfe der Wirtschaftspartei gegen die Stimmen der Kommunisten und Konservativen abgelehnt.⁵¹⁸

Als von der Regierung zur Behebung der Arbeitslosigkeit und zur Belebung der Wirtschaft unter Einsatz des Staatskredits ein erster Nachtrag zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1926 vorgebracht wurde, dessen dritte Lesung am Tag des kommunistischen Misstrauensantrages vorgenommen wurde, konnte die Regierung jedoch weder bei der Opposition noch bei den Kommunisten – trotz des Ernstes der Lage – Zustimmung finden. Die Volkspartei betrachtete sich als Opposition und lehnte den Nachtrag schon aus Prinzip ab. Sie konnte ihre Ablehnung nur damit begründen, weder zu der gegenwärtigen Regierung noch zu den hinter der Regierung stehenden Parteien mit Einschluss der neuen Regierungspartei, der

⁵¹⁷ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 591.

⁵¹⁸ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 598.

drei Wirtschaftler, das Vertrauen zu haben.⁵¹⁹ Eine Zustimmung der Kommunisten war hier ob ihrer Enttäuschung über den abgelehnten Misstrauensantrag nicht zu erwarten. Es sei für sie unmöglich, dieser Vertrauensfrage – die Kommunisten bewerteten den Antrag der Regierung als Vertrauensfrage – zuzustimmen.⁵²⁰

Das Ministerium erhielt in der Folge bei der Abstimmung über einen Misstrauensantrag der Deutschvölkischen Freiheitsbewegung am 27. Januar 1927 die Unterstützung der Kommunisten, allerdings nur auf die Weise, dass sich die Kommunisten der Stimme enthielten.⁵²¹ Diese Stimmenthaltung als Indiz dafür zu betrachten, dass die Kommunisten die Regierung unterstützen wollten, ist nicht möglich. Denn bereits einen Tag später beantragten die Kommunisten im Verlauf der dritten Lesung des Gesetzentwurfs über Steuererleichterung, dass der Landtag beschließen wolle, dass „Die von der Regierung am 15.12.1926 erlassene Verordnung über so genannte Steuererleichterung zeigt, daß die Regierung keineswegs gewillt ist, den finanziell schwachen Gewerbetreibenden und den sonstigen schaffenden Schichten des mecklenburgischen Volkes ausreichend steuerliche Entlastung zu bringen. Andererseits zeigt sie, daß den Besitzenden Steuererleichterungen in großem Ausmaße gemacht werden. Deshalb entspricht die Verordnung nicht der Auffassung des Landtages.“⁵²² Das Gesetz wurde im Landtag mehrheitlich angenommen, wohingegen der Antrag der Kommunisten abgelehnt wurde.⁵²³ Einwände gegen ein Gesetz wurden regelmäßig in der ersten und zweiten Lesung der Gesetzentwürfe und in den Ausschüssen vorgebracht, so dass der Antrag der Kommunisten jeglicher Grundlage entbehrte und zur Ablehnung führen musste.

c) Haushaltsgesetz gelangt nicht durch den Landtag

In den folgenden Verhandlungen des Landtages wurden die Lesungen über den Haushaltsplan des Freistaates Mecklenburg-Schwerin für das Rechnungsjahr 1927 vorgenommen. Hierbei dürfte es sich um das wohl bedeutendste Gesetz gehandelt haben, welches die Regierung jedes Jahr dem Landtag vorzulegen hatte. Erstmals mit der Regierung Schroeder geriet eine Regierung mit ihrem Haushaltsplan in die Minderheit. Ihr Haushaltsgesetz wurde am 3. März 1927 abgelehnt mit der Folge eines Misstrauensantrages der Kommunisten.⁵²⁴ Für die Deutschnationalen gab es nur eine einzige Konsequenz, den sofortigen Rücktritt der

⁵¹⁹ Vgl. ebenda, Abgeordneter Walter (Deutsche Volkspartei), Sp. 599.

⁵²⁰ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Abgeordneter Warnke (Kommunisten), Sp. 614, 615.

⁵²¹ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 954 f.

⁵²² Verhandlungen des 4. OL, Abgeordneter Buhler (Kommunisten), Sp. 1087.

⁵²³ Vgl. ebenda, Sp. 1087, 1088.

⁵²⁴ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 1400.

Regierung. Es sei eine „Verantwortungslosigkeit gegenüber dem Parlament“, dass das Ministerium Schroeder nicht umgehend selbst seinen Rücktritt erklärte. Die Regierung müsse es dem Landtage und seiner Mehrheit überlassen, Verhältnisse zu schaffen, die die Klärung der geschaffenen Lage bringen bzw. durch Neuwahlen die Gründung sicherer Mehrheitsverhältnisse herbeiführen.⁵²⁵ Mit 25 Ja Stimmen zu 23 Nein Stimmen gelangte der kommunistische Misstrauensantrag zur Annahme. Daraufhin erklärte das gesamte Staatsministerium seine Entlassung⁵²⁶ und trat zurück.

Es war nunmehr tatsächlich dem Landtag und seiner Mehrheit überlassen, Verhältnisse zu schaffen, die eine effektive Regierungstätigkeit gewährleisten sollten. Doch die Zusammensetzung des Landtages ermöglichte keine anderen Verhältnisse außer einer Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Demokraten mit Unterstützung einer Landtagsmehrheit, so dass der nicht erfolgte Rücktritt des Ministeriums – entgegen der Auffassung der Deutschnationalen – keine Verantwortungslosigkeit gegenüber dem Parlament war. Einige Tage nach dem Rücktritt der Regierung erklärten die Kommunisten: „das einzig Richtige, das dieser Landtag machen kann, ist und bleibt eine sozialdemokratische Minderheitsregierung unter loyaler Duldung der Kommunistischen Partei.“⁵²⁷ Das Ministerium wurde deshalb auch in derselben Besetzung wiedergewählt, wobei für den Abgeordneten Dr. Moeller (Demokraten) das Los entscheiden musste, weil nach dem zweiten Wahlgang Stimmengleichheit mit einem anderen Kandidaten gegeben war.⁵²⁸ Demzufolge war, wenn überhaupt, der per Misstrauensvotum erlangte Rücktritt der Regierung eine Verantwortungslosigkeit des Parlaments gegenüber der Regierung. Dem Parlament kann allerdings insoweit kein Vorwurf gemacht werden, weil verfassungsrechtlich eine jederzeitige Abberufung des Ministeriums gestattet war.

d) Erneute Landtagsauflösung

In dieser Situation, als die Regierung keine hinreichende Mehrheit im Landtag mehr besaß, machte der mecklenburg-schwerinsche Landtag erneut von der Möglichkeit der Auflösung des Landtages Gebrauch. Es scheint an dieser Stelle angebracht, einige detaillierte Ausführungen zu der Möglichkeit der Selbstauflösung des Landtages zu machen. Gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 wurde der Landtag auf drei Jahre gewählt. Seine Wahldauer konnte vorzeitig beendet werden

⁵²⁵ Vgl. ebenda, Abgeordneter Dr. v. Oertzen (Deutschnationale), Sp. 1401.

⁵²⁶ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 1405.

⁵²⁷ Verhandlungen des 4. OL, Abgeordneter Buhler (Kommunisten), Sp. 1415.

⁵²⁸ Vgl. ebenda, Sp. 1421 f.

durch Volksabstimmung oder durch den eigenen Beschluss von zwei Dritteln der anwesenden Landtagsmitglieder, vgl. § 30 Abs. 2 Satz 1.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein Auflösungsrecht des Bundestages nicht. Dies ist Folge der Regelung des Art. 67 GG, dass eine Bundesregierung im Amt bleibt, auch wenn sie nicht mehr das Vertrauen des Parlaments besitzt, solange dieses sich nicht mehrheitlich auf eine neue Bundesregierung einigt. Für diesen Fall eröffnet Art. 68 GG den Weg zu vorzeitigen Neuwahlen über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers. Findet der Kanzler auf seinen Antrag an das Parlament, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die erforderliche Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers den Bundestag auflösen. Mithin ist es Sache des Bundespräsidenten, zwischen einer Minderheitsregierung oder Neuwahlen zu entscheiden.

Die Verfassungsgeber der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin hatten sich mit der Vorschrift des § 30 Abs. 2 Satz 1 für ein Alleinauflösungsrecht des Landtages entschieden. Im Falle instabiler Mehrheitsverhältnisse war eine 2/3 Mehrheit der anwesenden Landtagsmitglieder erforderlich, um die Wahldauer des Landtages vorzeitig zu beenden. Bis auf die 2/3 Mehrheit gab es keine weiteren formellen Voraussetzungen. Auch wenn in § 30 Abs. 2 nicht ausdrücklich bestimmt war, dass es zur Beschlussfähigkeit der Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder bedurfte (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 2), ist zunächst davon auszugehen, dass auch im Fall der Auflösung die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder nötig war. Denn nur in § 35 Abs. 1 Satz 1 war normiert „soweit nicht etwas anderes bestimmt ist“, was sich eindeutig auf die Mehrheitsverhältnisse für einen Beschluss, nicht aber auf die Beschlussfähigkeit (Satz 2) selbst bezog. Materielle Voraussetzungen hatte der Landtag nicht zu beachten, und er hätte jederzeit, ohne Beachtung von besonderen Voraussetzungen, um Neuwahlen herbeizuführen und die Wählerstimmung zu überprüfen, seine Auflösung bestimmen können. Die Befugnisse des Landtages waren daher vollumfänglich von der Bestimmung des Ministeriums, der Abberufung desselben bis zur eigenen Auflösung geregelt.

Art. 68 GG ist ein geeignetes Instrument für Lagen politischer Instabilität. Die Vertrauensfrage kann gestellt werden, wenn die politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag seine Handlungsfähigkeit so beeinträchtigen oder lähmen, dass er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll zu verfolgen vermag. Ein solches verfassungsrechtliches Instrument existierte in Mecklenburg-Schwerin nicht. Hier wurde von

der Möglichkeit der Auflösung des Landtages dieses Mal – wie bereits zur Beendigung des ersten und dritten Landtages – Gebrauch gemacht, weil die politischen Kräfteverhältnisse so beeinträchtigt waren, dass die Regierung sich in der Minderheit befand und mangels einer Unterstützung durch eine Mehrheit von Abgeordneten handlungsunfähig war.

Einstimmig willigte der mecklenburg-schwerinsche Landtag am 31. März 1927 einem Gesetzentwurf über die einstweilige Regelung der Führung des Staatshaushaltes für das Rechnungsjahr 1927 zu, in dem der Antrag der Demokraten auf Auflösung des Landtages zum 12. Juni 1927 eingearbeitet war und der nach Ansicht der Sozialdemokraten zur Führung der Staatsgeschäfte nötig war.⁵²⁹ Nicht einmal die Demokraten als Koalitionspartner der Sozialdemokraten sahen sich imstande, die Regierungsgeschäfte ohne ausreichende Mehrheit weiterzuführen. Die Sozialdemokraten wollten keine Auflösung des Landtages und hätten sich wohl auch um eine neue Mehrheit bemüht. Sie bedauerten die Entscheidung der Demokraten. „Weil es so ist, weil eben die Parteien, von denen wir abhängig sind, glauben, die Sache nicht mehr tragen zu können, müssen wir zur Auflösung kommen.“⁵³⁰ Das Ministerium Schroeder konnte nicht von einer Unterstützung durch die Kommunisten ausgehen. Eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik gab es nicht mehr, weil nicht einmal ihr Koalitionspartner an einer Fortführung der Regierungsgeschäfte interessiert war, so dass die Landtagsauflösung in dieser Situation angemessen und zweckmäßig war.

6. Der fünfte Landtag von April 1927 bis Juli 1929: Minderheitsregierung hat Abgeordnetenmehrheit hinter sich

a) Keine Veränderung der Zusammensetzung

Bei der Wahl zum so genannten Fünften Ordentlichen Landtag am 22. Mai 1927 erreichte die Deutschnationale Volkspartei 22,0 % und damit 11 Landtagssitze, die Volkspartei mit 7,9 % vier Sitze und die Deutschvölkischen mit 5,7 % zwei Sitze. Bei der Wirtschaftspartei waren 10,7 % und damit sechs Sitze zu verzeichnen, bei der Gruppe für Volkswohlfahrt mit 3,2 % zwei Sitze. Die Demokraten erzielten mit 2,9 % zwei Sitze, die Sozialdemokraten mit 40,8 % 21 Sitze und die Kommunisten mit 5,1 % drei Sitze.⁵³¹ Eine Veränderung der Zusammensetzung des Landtages war daher nicht gegeben.

⁵²⁹ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 1544 f.

⁵³⁰ Ebenda, Abgeordneter Moltmann (Sozialdemokraten), Sp. 1551, 1552.

⁵³¹ Vgl. *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 182.

Die Regierung Schroeder war wiederholt in der misslichen Lage, eine Minderheitsregierung zu stellen, die sich einer Unterstützung weder der Kommunisten noch der Gruppe für Volkswohlfahrt oder der Wirtschaftspartei sicher sein konnte. Im Prinzip galt diese Regierung schon jetzt als handlungsunfähig bzw. zumindest beschränkt handlungsfähig, weil sie sich von Anfang an in der Unsicherheit befand, ob und welche Abgeordnetenmehrheit sich für sie finden wird. Insbesondere war keine Stetigkeit der Unterstützung durch die oben genannten Parteien zu erwarten.⁵³²

b) Schroeder bleibt im Amt

Gerade weil sich in der Zusammensetzung des Landtages keine Änderung ergeben hatte, vertrat Ministerpräsident Schroeder die Auffassung, dass das Ministerium weiterhin im Amt bleiben könne. Die Regierung erklärte deshalb nicht, wie sonst nach Neuwahlen üblich, ihren Rücktritt. Der gegenwärtigen Regierung sei nicht nur gelungen, die Position zu halten, sondern einen ganz erheblichen Stimmenzuwachs zu erreichen, erklärte Schroeder. „Lediglich aus dieser Überlegung hat die Regierung beschlossen, so lange im Amte zu bleiben, bis der Landtag das Mittel, das ihm die Verfassung an die Hand gibt, einen Mißtrauensantrag oder einen Antrag auf Abberufung der Regierung zu stellen, anwendet. [...] Diese Regierung ist vom vierten Landtag gewählt, und in der Verfassung steht mit keinem Worte, daß sie zurücktreten muß, wenn der Landtag sein Ende hat.“⁵³³

Von den Deutschnationalen, mit Unterstützung der Rechtsparteien und der Wirtschaftspartei, war zuvor ein Antrag auf Abberufung der Regierung eingebracht worden, der am 5. Juli 1927 im Landtag verhandelt wurde. Zur Begründung führten die Antragsteller aus, dass die Minister von demjenigen Landtag zu wählen seien, der gegenwärtig die Vertretung des Mecklenburger Volkes darstellt. „Die Sozialdemokraten haben damals erklärt, das ginge nicht, es widerspräche den Grundsätzen der Demokratie, das Ministerium und den Ministerpräsidenten aus dem Landtage herauszuheben und das Ministerium unabhängig zu machen vom Vertrauen des Landtages, den Ministerpräsidenten besonders zu wählen, damit er

⁵³² Die Wirtschaftspartei hatte nach Bernd Kasten im Jahre 1926 zunächst noch einen „wohlthuenden Pragmatismus“ gezeigt und sich bereit erklärt, sinnvollen Anträgen der Regierung zuzustimmen. Nach diversen Anfeindungen in der Presse und sogar der Drohung von Gutsbesitzern – die in der Regel Anhänger der Konservativen waren –, Geschäftsbeziehungen mit örtlichen Gewerbetreibenden abzulehnen, sei dies nicht mehr der Fall gewesen, vgl. *Kasten*: Die Regierung Schröder auf der Suche nach einer parlamentarischen Mehrheit in Mecklenburg-Schwerin 1926-1929: Vom „Hüten einer Flohherde“, Mecklenburgische Jahrbücher 110 (1995), S. 158 f.

⁵³³ Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Fünfter Ordentlicher Landtag (nachfolgend „Verhandlungen des 5. OL“ genannt), Ministerpräsident Schroeder, Sp. 130, 131.

die Minister ernennen könne. Aus diesem Grund hat der Verfassungsgebende Landtag bestimmt: die Staatsminister werden vom Landtag gewählt.“⁵³⁴

c) Keine Verpflichtung zum Rücktritt der Regierung

Ein Regierungssturz verlief regelmäßig so, dass einzelnen Ministern oder dem Ministerium insgesamt das Misstrauen ausgesprochen wurde, woraufhin die Minister oder das Ministerium insgesamt gemäß § 53 Abs. 1 Satz 5 2. Fall ihre Entlassung erklärten. Für eine Abberufung der Regierung bedurfte es gemäß § 53 Abs. 2 eines Antrages von einem Viertel der Abgeordneten, der wenigstens drei Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden musste. Ein Misstrauensantrag war daher formal betrachtet der einfachste Weg, um Minister aus ihrem Amte zu „entlassen“. Als das Ministerium Schroeder sich weigerte zurückzutreten, beantragten die Deutschnationalen die Abberufung der Regierung. In der Verfassung gab es keine Regelung, wonach ein Ministerium nach Durchführung von Neuwahlen zum Rücktritt verpflichtet sein sollte. Die Verfassungsgeber hatten sich für eine Abhängigkeit der Regierung vom Landtag entschieden, indem die Regierung vom Landtag gewählt wurde, des Vertrauens des Landtages bedurfte und jederzeit vom Landtag abberufen werden konnte, vgl. § 53 Abs. 1. Aus dieser Vorschrift folgte nicht, dass jeder Landtag die Minister selbst wählen musste. In anderen Landesverfassungen war ausdrücklich geregelt, dass die Amtszeit des Staatsministeriums der Wahlzeit des Landtages entspricht.⁵³⁵ Hätten die Verfassungsgeber der Verfassung von Mecklenburg-Schwerin eine derartige Verpflichtung zu einem Rücktritt gewollt, dann hätten sie diesen Punkt in die Verfassung aufgenommen. Als die Verfassung für Mecklenburg-Schwerin erarbeitet wurde, galt für das parlamentarische Regierungssystem, dass die Regierung des Vertrauens der Mehrheit der Volksvertretung bedurfte und von dieser Volksvertretung abhängig war, indem sie jederzeit abberufen oder ihnen das Misstrauen ausgesprochen werden konnte. In der Staatsrechtswissenschaft war zur damaligen Zeit nur vereinzelt die Auffassung vertreten, dass es sich bei der Regierung um einen Ausschuss handelt⁵³⁶, mit der Folge, dass das Ende der Amtszeit des Parlaments nicht auch das Ende der Amtszeit der Regierung nach sich zog. Der Ansicht Ballerstaedts, dass es keine Verpflichtung zu einem Rücktritt oder zu einem Misstrauensantrag gebe⁵³⁷, ist zuzustimmen. In der

⁵³⁴ Ebenda, Abgeordneter Dr. v. Oertzen (Deutschnationale), Sp. 123.

⁵³⁵ Vgl. z. B. § 30 der Verfassung für Anhalt, in: *Ruthenberg*: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder nach dem Stande vom 1. Februar 1926, S. 46; Art. 26 der Verfassung des Freistaates Sachsen, ebenda, S. 192.

⁵³⁶ Vgl. *Gusy*: Die Weimarer Reichsverfassung, S. 133 f., wonach die überwiegende Auffassung der Staatsrechtler beim Gleichgewichtskonzept blieb und die Regierung nicht als Ausschuss des Parlaments oder der Parlamentsmehrheit ansahen.

⁵³⁷ Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 33 f.

Verfassung war nur bestimmt, dass nach einem freiwilligen Rücktritt der Minister sein Amt fortzuführen habe, vgl. § 53 Abs. 1 Satz 5. Dies spricht dafür, dass die Minister auch nach Neuwahlen im Amt verbleiben können sollten, insbesondere dann, wenn es keine Veränderung der Zusammensetzung des Landtages gegeben hat. Ansonsten hätten die Verfassungsgeber dies noch einmal ausdrücklich geregelt. Der Antrag auf Abberufung war daher nicht gerechtfertigt, weil keine Verpflichtung zum Rücktritt existierte, und führte letztlich nicht zum Erfolg.⁵³⁸

Auch das Bundesverfassungsgericht musste schon einmal über die Frage entscheiden, ob ein vom Landtag gewählter Ministerpräsident, in diesem Fall in Schleswig-Holstein, sein Amt durch Ablauf der alten oder durch Beginn einer neuen Wahlperiode verliert. Aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG folgt, dass die Landesverfassung republikanisch und demokratisch sein muss.⁵³⁹ Genau wie im Bund muss eine Landesverfassung jedoch nicht gestaltet sein, so dass in den Ländern ein Zweikammersystem möglich ist, die Wahlperioden kürzer oder länger sein können, die Regierung auf Zeit oder unbestimmte Zeit gewählt werden kann und auch direkte Volkswahl des Regierungschefs möglich ist.⁵⁴⁰ Zu den gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Länder verbindlichen Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates i. S. des Grundgesetzes gehört nicht das Prinzip des Art. 69 Abs. 2 GG, wonach das Amt des Regierungschefs in jedem Fall mit dem Zusammentritt eines neuen Parlaments endigt. Dies folgt aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes.

In der Landesverfassung Schleswig-Holsteins war bestimmt, dass für den Fall des freiwilligen Rücktritts des Ministerpräsidenten er und seine Regierung ihre Geschäfte bis zur Übernahme durch die neu gebildete Landesregierung weiterführen. Dies spreche dafür, begründete das Bundesverfassungsgericht, dass „ein sonstiges „Interregnum“, bei dem eine Fortführung der Geschäfte durch den bisherigen Ministerpräsidenten und seine Regierung in Betracht käme, nach dem Willen der Verfassung nicht möglich sein soll; m. a. W.: daß das Amt des Ministerpräsidenten – anders als etwa das des Bundeskanzlers – mit dem Zusammentritt eines neuen Parlaments nicht erlischt, sondern über den Wechsel der Wahlperiode hinaus bis zum freiwilligen Rücktritt (Art. 21 Abs. 3 LS) oder bis zur Ablösung des Ministerpräsidenten im Wege des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 30 LS) fort dauert.“⁵⁴¹ Insbesondere sei schon im Regierungsentwurf im Gegensatz zum Grundgesetz der Zusammentritt eines neuen Landtages nicht als Beendigungsgrund für das Amt des

⁵³⁸ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Sp. 145: Der Antrag wurde mit 23 gegen 23 Stimmen abgelehnt.

⁵³⁹ *Schmidt-Bleibtreu/Klein*: Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rdnr. 3.

⁵⁴⁰ Ebenda.

⁵⁴¹ BVerfGE 27, 55 f.

bisherigen Ministerpräsidenten genannt gewesen. „In dem Entwurf war vorgesehen, dem Art. 21 LS einen weiteren Absatz zuzufügen, nach dem das Amt des Ministerpräsidenten und der Landesminister mit der Auflösung des Landtages enden sollte. In der ersten Lesung dieses Entwurfs sprach sich der Abgeordnete Dr. Katz für die Sozialdemokratische Fraktion entschieden gegen die Änderung des Art. 21 LS aus.“ Er habe erklärt, das konstruktive Misstrauensvotum müsse, wie er es – allerdings erfolglos – bereits im Parlamentarischen Rat gefordert habe, konsequent zu Ende gedacht werden. Das Prinzip, dass eine alte Regierung nur dann abgelöst werden solle, wenn sich eine Mehrheitsregierung zusammenfinde, gelte auch für die Periode nach Neuwahlen. „Die Regelung der Schleswig-Holsteinischen Landessatzung verwirklicht das dem parlamentarischen Regierungssystem immanente Prinzip der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament in der Form des konstruktiven Mißtrauensvotums. [...] Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat durch die Unterlassung der Neuwahl des Ministerpräsidenten nicht gegen Verfassungsrecht verstoßen.“⁵⁴²

d) Weiter ablehnende Haltung der Kommunisten

Bereits in der fünften Sitzung gelangte ein kommunistischer Misstrauensantrag gegen den Staatsminister Dr. Moeller zur Annahme.⁵⁴³ Die Kommunisten waren nach wie vor gegen die Demokraten innerhalb der Regierung. Sie sahen sich aus politischen Gründen dazu veranlasst, „weil wir gegen jede Koalition mit bürgerlichen Parteien sind und weil wir besonders in den Ministerien, die Herr Dr. Moeller vertritt, nicht die geringsten Ansätze dafür sehen, daß der alte Kurs, den die Brandenstein-Regierung eingeführt hat, geändert wird.“⁵⁴⁴ Nach dem Rücktritt des Staatsministers wurde dieser sogleich in der sechsten Sitzung per Stichwahl wiedergewählt mit 24 Stimmen gegen 23 Stimmen für den deutschnationalen Abgeordneten Wolff.⁵⁴⁵ Die sozialdemokratisch-demokratische Regierung konnte sich somit mit ihrem Staatsminister im Landtag durchsetzen.

e) Regierung sucht anderweitig Unterstützung

Ein Gesetzentwurf betreffend Änderung des Gesetzes vom 15. Juli 1925 über die Landwirtschaftskammer, bei dem folgende Gesichtspunkte eine bedeutenden Rolle spielen sollten: die Frage, ob die Arbeiter überhaupt in dieser Kammer vertreten sein sollen, ob die Arbeiter gleich stark mit den Unternehmern in dieser Kammer vertreten sein sollen, also die

⁵⁴² Vgl. ebenda.

⁵⁴³ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Sp. 233.

⁵⁴⁴ Ebenda, Abgeordneter Warnke (Kommunisten), Sp. 220.

⁵⁴⁵ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Sp. 260, 261.

Frage der Parität, und auch die Frage der Einteilung der Wahlkreise für die Unternehmer und für die Arbeitnehmer⁵⁴⁶, wurde von den Deutschnationalen abgelehnt.⁵⁴⁷

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die Zusammenarbeit von Regierung und Landtag gut verlief. Insbesondere konnten die Haushaltspläne für 1928 und für 1929 im Landtag durchgesetzt werden, jeweils unter anderem mit den Stimmen der Gruppe der Volkswohlfahrt.⁵⁴⁸ Die Regierung musste nicht nur gegen die Stimmen der Opposition selbst eine Mehrheit der Abgeordneten suchen, sondern auch gegen die Stimmen der Kommunisten. Trotz allem gelang es dem Ministerium Schroeder sogar, einen Gesetzentwurf über die Landdrosteien zur Annahme zu führen. Damit wurden die Landdrosteien abgeschafft, eigene Lokalbehörden als Unterbau für den Staat.⁵⁴⁹

Dass in der Folgezeit keine Misstrauensanträge gegen die Regierung mehr gestellt wurden, dürfte vor allem daran gelegen haben, dass eine neue Regierungsbildung nicht möglich war und die Regierung Schroeder gut taktieren konnte. Einfacher wäre es für diese Regierung gewesen, wenn sie ihre Handlungsfähigkeit durch eine feste Mehrheit im Landtag erhalten hätte. Hierzu zeigten sich weder die Kommunisten noch die Volkspartei willens und in der Lage. Die Zusammensetzung des fünften Landtages bot keine andere Möglichkeit einer Regierungsbildung. Mithin war die Opposition darauf angewiesen, sich anderer parlamentarischer Mittel zu bedienen, um dem Ministerium gegenüber ihr Misstrauen darzulegen. Gegen das Gesetz über die Aufhebung der Landdrosteien beispielsweise sollte entsprechend eines Antrages der Deutschnationalen Volkspartei der Staatsgerichtshof angerufen werden zur Entscheidung darüber, ob der § 3 des verabschiedeten Gesetzes über die Aufhebung der Landdrosteien mit der Landesverfassung in Einklang steht. „Der § 3 dieses Gesetzes, den wir beanstanden, beschäftigt sich bekanntlich mit der Verwendung der Beamten, die in den abgebauten Landdrosteien bisher tätig waren. In seinem ersten Absatz sagt § 3, daß die bisherigen Beamten für diejenigen Aufgaben, welche jetzt durch die Aufhebung der Landdrosteien auf die Ämter übergehen, eingesetzt werden sollen, soweit sie von dem Staate dazu zur Verfügung gestellt werden. [...] der zweite Absatz dieses § 3, der anordnet, daß noch

⁵⁴⁶ Siehe dazu: Verhandlungen des 5. OL, Sp. 875 f.

⁵⁴⁷ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Abgeordneter von Graevenitz (Deutschnationale), Sp. 1109.

⁵⁴⁸ Die Regierung bemühte sich dabei jeweils um Stimmen einzelner Abgeordneter des Landtages. Sie konnte beispielsweise den früheren KPD-Abgeordneten Buhler und den DVP-Abgeordneten Kratzenberg für sich gewinnen mit Hilfe von Zugeständnissen gegenüber diesen, was im Landtag – wo es als „Hüten einer Flohherde“ angesehen wurde – und auch in der Presse einige Diffamierungen zur Folge hatte, vgl. *Kasten: Die Regierung Schröder auf der Suche nach einer parlamentarischen Mehrheit in Mecklenburg-Schwerin 1926-1929: Vom „Hüten einer Flohherde“*, Mecklenburgische Jahrbücher 110 (1995), S. 163 f.

⁵⁴⁹ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Sp. 1273.

drei Jahre lang nach Inkrafttreten dieses Gesetzes freiwerdende Stellen für Beamte und Angestellte mit den früheren Landdrosten und Angestellten der Drosteien zu besetzen sind, soweit diese noch nicht anderweit angestellt sind. Dieser zweite Absatz bedeutet nach unserer Ansicht einen ganz erheblichen Eingriff in die Selbstverwaltung.“⁵⁵⁰ Gemäß § 70 der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin konnte der Staatsgerichtshof durch das Staatsministerium, den Landtag und durch Volksbegehren angerufen werden. Von dieser Möglichkeit wollten die Deutschnationalen Gebrauch machen. Sie konnten ihren Antrag auf Anrufung des Staatsgerichtshofes jedoch am Ende nicht durchsetzen.⁵⁵¹

Kurze Zeit später stellten die Deutschnationalen einen Antrag auf Beendigung der Wahldauer des Landtages, der am 28. November 1928 Gegenstand im Landtag war. Diesen Antrag begründeten sie damit, dass zum einen keine sichere Mehrheit da sei und damit zu rechnen sei, dass bei einer Neuwahl die Nationalsozialisten eine Vertretung im Landtag erreichen würden.⁵⁵² Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeitspartei habe wegen einer aus Gesetzesänderung resultierenden Veränderung in ihrer Stimmenzahl eine Klage auf Ungültigkeitserklärung der Landtagswahl beim Staatsgerichtshof in Leipzig eingebracht. Die Nachprüfung durch den Landtag habe ergeben, dass trotz der von den Nationalsozialisten gerügten Verstöße bei der letzten Landtagswahl diese als gültig anzusehen sei. „Aus diesem Grunde kann dem Wunsche der Nationalsozialisten, in den Landtag einzuziehen, nur dadurch entsprochen werden, daß man den Landtag vorzeitig auflöst und den Nationalsozialisten Gelegenheit gibt, auf Grund des nunmehr geänderten Wahlgesetzes sich unbeschränkt an der Wahl zu beteiligen.“⁵⁵³ Wegen der ablehnenden Haltung der sozialdemokratischen Fraktion, die die Meinung vertrat, dass sie versuchen müssten, nun auch drei Jahre lang die Geschäfte zu erledigen, wurde der Antrag auf Auflösung des Landtages mit 26 Nein Stimmen gegen 24 Ja Stimmen abgelehnt.⁵⁵⁴ Das Ministerium ging damit freilich das Risiko ein, dass der Staatsgerichtshof gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsausschusses urteilen und dann eine Neuwahl vonnöten werden könnte. Eine Auflösung des Landtages wäre zu diesem Zeitpunkt gleichwohl nicht zweckmäßig gewesen. Denn im Gegensatz zu der Ausgangslage im vierten Landtag, als nicht einmal der demokratische Fraktionspartner hinter der Regierung stand, wusste die Regierung Schroeder bislang eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich. Dies zeigt sich auch bei einem Misstrauensantrag der Deutschnationalen gegen den Staatsminister

⁵⁵⁰ Verhandlungen des 5. OL, Sp. 1771 f.

⁵⁵¹ Vgl. ebenda, Sp. 1779.

⁵⁵² Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Abgeordneter Dr. v. Oertzen (Deutschnationale), Sp. 1940 f.

⁵⁵³ Vgl. ebenda, Sp. 1941.

⁵⁵⁴ Vgl. ebenda, Sp. 1942 f. und Sp. 1963.

Dr. Moeller, der am 13. Dezember 1928 im Landtag verhandelt wurde und am Ende zur Ablehnung führte.⁵⁵⁵ Der Antrag diente dazu, die Mehrheitsverhältnisse zu überprüfen und die Regierung unter Druck zu setzen. Es hätte keine neue Regierung an Stelle der bisherigen Regierung treten können, so dass die Regierung Schroeder eine recht sichere Position besetzte und sich von dem Misstrauensantrag nicht beeindrucken ließ.

Von den Rechtsparteien wurde indes jede Gelegenheit genutzt, dem Ministerium auf andere Weise ihr Misstrauen zu zeigen. Im Land- und Fortwirtschaftsministerium war ein mittlerer Beamter mit einer Aufgabe betraut worden, die nach Auffassung der höheren Beamten ihnen zustand. Der Landwirtschaftsminister vertrat eine gegenteilige Auffassung. Daraufhin kam es zu Differenzen zwischen den höheren Beamten und dem Minister, die als Eingabe der höheren Beamten im Ältestenrat des Landtages und als Große Anfrage der Rechtsparteien auch im Landtag selbst zur Sprache kamen.⁵⁵⁶ Im parlamentarischen System dürfte es auch zum damaligen Zeitpunkt ungewöhnlich gewesen sein, dass Beamte sich mit der Begründung an den Landtag wandten, dass eine Handlung des Ministers nicht ihrer Auffassung entspreche. In diesem Fall wäre eine weitaus sensiblere Behandlung des Themas – wegen des Aspekts der Wahrung der Staatsautorität – nötig gewesen. Diesen Aspekt ließen die Rechtsparteien völlig außer Acht, als sie das Verhalten des Landwirtschaftsministers monierten, als Große Anfrage im Landtag öffentlich machten und beantragten, dass der Landtag beschließen wolle, „die Antwort des Staatsministeriums auf die Große Anfrage entspricht nicht der Auffassung des Landtages.“ Dieser Antrag wurde mehrheitlich abgelehnt.⁵⁵⁷

f) Der Landtag beschließt erneut vorzeitige Auflösung

Das Ziel der Deutschnationalen Neuwahlen herbeizuführen verwirklichte sich im Mai 1929. Nachdem der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich entschieden hatte, dass der sächsische Landtag sich wegen einer Bestimmung des Wahlgesetzes auflösen müsse, beschloss der fünfte Landtag von Mecklenburg-Schwerin am 7. Mai 1929 mit der erforderlichen 2/3 Mehrheit seine Auflösung.⁵⁵⁸

⁵⁵⁵ Vgl. zu diesem Misstrauensantrag: Verhandlungen des 5. OL, Sp. 2017 f.

⁵⁵⁶ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Sp. 2398 f.: Große Anfrage der Deutschnationalen Volkspartei, der Deutschen Volkspartei, der Wirtschaftspartei und der Deutschvölkischen Freiheitsbewegung, betreffend das der Üblichkeit in der Staatsverwaltung widersprechende Verfahren des Landwirtschaftsministers.

⁵⁵⁷ Vgl. Verhandlungen des 5. OL, Sp. 2582.

⁵⁵⁸ Vgl. ebenda, Sp. 2672.

Das mecklenburgische Wahlgesetz von 1926 hatte die betreffende Wahlbestimmung bei der Wahl zum so genannten Fünften Ordentlichen Landtag ebenfalls enthalten. Es konnte davon ausgegangen werden, dass die Nationalsozialisten mit ihrer Klage vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, die sie gegen die mecklenburgische Regierung eingebracht hatten, erfolgreich sein würden. Denn die Situation in Sachsen war die gleiche wie in Mecklenburg-Schwerin und in anderen Ländern.⁵⁵⁹ In Sachsen waren es die Sozialdemokraten gewesen, die beantragt hatten, die Wahl des sächsischen Landtages für ungültig zu erklären. „Der Staatsgerichtshof vertritt in dem Urteil den Standpunkt, daß die Aufnahme der vorerwähnten Bestimmung in das Wahlgesetz die Folge haben müsse, daß die darauf gegründeten Wahlen aus formalrechtlichen Gesichtspunkten als gegen die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahlgrundsätze verstoßend nichtig seien. Er hat den Landtag des Landes Sachsen für aufgelöst und ungültig erklärt.“⁵⁶⁰ Der Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich wollte der mecklenburg-schwerinsche Landtag zuvorkommen. Er machte erneut von seinem Recht der Selbstauflösung Gebrauch, was sich vorliegend als zweckmäßig und erforderlich darstellt, weil der Landtag ansonsten gewissermaßen seine Geschäftsgrundlage eingebüßt hätte.

7. Der sechste Landtag von Juli 1929 bis Juli 1932: NSDAP im Landtag

a) Bildung einer Rechtsregierung unter Eschenburg

Bei der Wahl zum so genannten Sechsten Ordentlichen Landtag am 23. Juni 1929 hatten die Deutsche Volkspartei, die Deutschnationalen, die Deutschvölkischen und die Wirtschaftspartei sich zuvor zur so genannten Einheitsliste nationaler Mecklenburger zusammengeschlossen und erhielten mit 44,6 % 23 Sitze im Landtag. Gemeinsam mit der NSDAP, die mit 4,0 % der Stimmen zwei Landtagssitze einnahm, standen den Rechtsparteien nunmehr 25 Sitze im Landtag zu. Die mecklenburgische Bauernpartei erhielt 2,5 % und einen Sitz und die Gruppe für Volkswohlfahrt mit 2,3 % ebenfalls einen Sitz. Die Sozialdemokraten konnten mit 38,3 %

⁵⁵⁹ Der Landtag von Mecklenburg-Schwerin hatte am 13. April 1927 das Wahlgesetz verschärft, um fehlenden Mehrheiten infolge von Zersplitterung entgegenzuwirken. § 12 des neuen Landtagswahlgesetzes sah vor, dass Wahlvorschläge derjenigen Parteien, welche bisher im Landtag nicht vertreten waren, mit 3000 Unterschriften versehen sein müssten und nur bei Hinterlegung einer Sicherheit in Höhe von 3000 RM zugelassen würden, wobei diese Kautions der Staatskasse zustünde, wenn auf betreffenden Wahlvorschlag kein Landtagsmandat entfielen. Ähnliche Bestimmungen gab es auch in anderen Ländern. Schon Ende 1927 hatte der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Wahlbeschränkungen in Hamburg, Hessen und Mecklenburg-Strelitz für verfassungswidrig erklärt, was in Mecklenburg-Strelitz bereits im Januar 1928 zur Auflösung des Landtages und zu Neuwahlen führte, vgl. *Behrens: Mit Hitler zur Macht, Aufstieg des Nationalsozialismus in Mecklenburg und Lübeck 1922-1933*, S. 83 f.

⁵⁶⁰ Verhandlungen des 5. OL, Sp. 2661 f.

nur noch 20 Sitze einnehmen und die Kommunisten behielten mit 5,2 % ihre drei Sitze.⁵⁶¹ Damit zogen zum ersten Mal nationalsozialistische Abgeordnete in den mecklenburg-schwerinschen Landtag ein. Bei der Bauernpartei handelte es sich um eine von dem aus der volksparteilichen Fraktion ausgeschiedenen Abgeordneten Kratzenberg gegründete Partei.⁵⁶² Die Sozialdemokraten und die Gruppe für Volkswohlfahrt hatten jeweils einen Sitz verloren, wohingegen die Demokraten gar nicht mehr vertreten waren. Dass die Einheitsliste sich in der Folge um die Nationalsozialisten und den Abgeordneten Kratzenberg als Koalitionspartner bemühten, war für die Bildung einer Mehrheitsregierung nötig, weil diese Koalition über 26 Stimmen gegen 24 Stimmen der Sozialdemokraten, Gruppe für Volkswohlfahrt und Kommunisten verfügt hätte und damit in der Mehrheit gewesen wäre. Zwar lehnten die Nationalsozialisten es ab, an der Regierung beteiligt zu sein. Sie erklärten sich jedoch zur Unterstützung der Rechtsregierung bereit, nachdem als „Zünglein an der Waage“ Adolf Hitler selbst die Verhandlungen geführt und sich mit der Tolerierung der rechten Minderheitsregierung einverstanden erklärt hatte.⁵⁶³ Auch mit dem Abgeordneten Kratzenberg einigte sich die Einheitsliste dahingehend, dass dieser sie unterstützen sollte, so dass eine Rechtsregierung ohne Probleme zustande kommen konnte. Nachdem die Regierung Schroeder zurückgetreten war, wurde in der zweiten Sitzung des neu gewählten Landtages der deutschnationale Abgeordnete Karl Eschenburg zum Ministerpräsidenten gewählt. Wie auf ihn, entfielen auch auf den Ministerialdirektor Erich Schlesinger (parteilos) und den Ministerialrat Herrmann Haack (parteilos), 26 Stimmen.⁵⁶⁴

Parteilose Abgeordnete zogen damit das erste Mal auch in den mecklenburg-schwerinschen Landtag ein. Auf Reichsebene war schon beim ersten Kabinett Scheidemann (SPD) vom 13. Februar bis 21. Juni 1919 mit dem Abgeordneten von Brockdorf-Rantzau ein parteiloser Abgeordneter in der Regierung vertreten. Es war nicht ungewöhnlich, dass im Parlament und der Regierung parteilose Abgeordnete agierten, so auch beim 4. Kabinett Fehrenbach (Z) vom 25. Juni 1920 bis 10. Mai 1921 die Abgeordneten Simons und Groener oder beim 5. Kabinett Wirth (Z) vom 10. Mai 1921 bis 26. Oktober 1921 die Abgeordneten Rosen und Groener.⁵⁶⁵ Die parteilosen Abgeordneten Schlesinger und Haack wurden wegen

⁵⁶¹ Vgl. *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 183.

⁵⁶² Vgl. *Ballerstaedt*: Das Verhältnis von Landtag und Regierung in Mecklenburg-Schwerin, S. 68.

⁵⁶³ Vgl. *Behrens*: Mit Hitler zur Macht, Aufstieg des Nationalsozialismus in Mecklenburg und Lübeck 1922-1933, S. 87 f.

⁵⁶⁴ Vgl. Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Sechster Ordentlicher Landtag (nachfolgend „Verhandlungen des 6. OL“ genannt), Sp. 12 f.

⁵⁶⁵ Vgl. *Mommensen Hans*: Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar 1918-1933, S. 645 f.

ihrer Fachkenntnisse ins Kabinett der Regierung des sechsten Landtages geholt. Zugehörige der höheren Ministerialbürokratie gehörten nur selten der Deutschnationalen Volkspartei an, die große Mehrheit war bis 1933 parteilos und nicht wenige blieben es sogar bis 1945.⁵⁶⁶

Es konstituierte sich auf diese Weise eine Regierung bestehend aus Parteien, die das parlamentarische Regierungssystem überwiegend grundsätzlich ablehnten. Vor allem die sie unterstützenden Nationalsozialisten waren gegen dieses Regierungssystem. Ministerpräsident Eschenburg schilderte in seiner Regierungserklärung, dass es schwierige Verhältnisse seien, unter denen das Staatsministerium antritt. „Im Gegenteil wird das Reich vermutlich die Einnahmen der Länder noch weiter aus seiner eigenen Finanznot heraus kürzen. [...] festzustellen, daß die Einnahmen des Landes, wenn der Haushaltsplan durchgeführt werden soll, keinerlei Kürzung vertragen können.“⁵⁶⁷ Er sprach sich vor allem dafür aus, beim Reich dafür einzutreten, Stützungen für den Bereich der Landwirtschaft zu erhalten.⁵⁶⁸

b) Unterstützung der Regierung durch Nationalsozialisten und Bauernpartei

Die neue Regierung unter Eschenburg überstimmte gleich am Anfang der Legislaturperiode einen sozialdemokratischen und einen kommunistischen Antrag des Inhalts, dass die Erklärung der Regierung nicht der Auffassung des Landtages entspreche. Indem sie die Mehrheitsverhältnisse zu ihren Gunsten nutzten und einen Antrag dahin stellten, diese Misstrauensanträge auf der Tagesordnung zu überspringen, erledigten sich die Anträge der Sozialdemokraten und Kommunisten.⁵⁶⁹ Es wurde damit erstmalig ein Misstrauensantrag erledigt, indem er als Punkt auf der Tagesordnung übersprungen wurde. Auf diese Weise demonstrierte die Regierung der Opposition gegenüber, wie geschlossen und sicher sie mit einer Mehrheit im Landtag agieren konnte. Misstrauensanträge gegen das Ministerium oder gegen einzelne Minister wären nicht erfolgreich gewesen, weil die Regierung Eschenburg das Vertrauen der sie unterstützenden Parteien besaß. Diese Unterstützung durch die Nationalsozialisten und den Abgeordneten der Bauernpartei ermöglichte es der Regierung insbesondere, dass ihr Entwurf über ein Schulpflichtgesetz mehrheitlich angenommen

⁵⁶⁶ Vgl. *Kasten*: Deutschnationale Führungsschichten und der Aufstieg der NSDAP in Mecklenburg-Schwerin 1930-1933, Mecklenburgische Jahrbücher, Band 115 (2000), S. 233.

⁵⁶⁷ Verhandlungen des 6. OL, Ministerpräsident Eschenburg, Sp. 24 f.

⁵⁶⁸ Vgl. ebenda.

⁵⁶⁹ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 30 f., Sp. 97.

wurde.⁵⁷⁰ Ferner konnte die Regierung die Gesetzentwürfe über die Haushaltspläne für das Rechnungsjahr 1930 und 1931 mit einer Landtagsmehrheit beschließen.⁵⁷¹

In der 28. Sitzung des sechsten Landtages wurde die dritte Lesung eines Initiativgesetzentwurfes der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeitspartei und der Mecklenburgischen Bauernpartei zur Behebung der Volksnot in Mecklenburg-Schwerin (Volksnotgesetz) vorgenommen. Das Volksnotgesetz der Nationalsozialisten wurde abgelehnt, weil die Regierungsparteien nicht oder teilweise nicht zustimmten. „Diese Gesetzesmacherei können wir nicht mitmachen. Wir haben keinerlei Interesse, auch durch groteske Beispiele nationalsozialistischer Gesetzesmacherei dem Volke zu zeigen, daß es auf diese Weise nicht geht.“⁵⁷² Dadurch konnte das Vertrauensverhältnis zwischen dem Ministerium und den sie unterstützenden Parteien allerdings nicht erschüttert werden. Anzumerken ist, dass es sich bei dem Antrag der Nationalsozialisten, ein Volksnotgesetz zu erlassen, nicht um eine Notverordnung handelte, sondern um einen Initiativgesetzentwurf der Nationalsozialisten.

c) Notverordnungen

Durch die Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden vom 24. August 1931 hatten die Landesregierungen die Ermächtigung bekommen, alle Maßnahmen, die zum Ausgleich der Haushalte von Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) erforderlich sind, im Verordnungswege vorzuschreiben. Mit der Notverordnung vom 10. September 1931, der zweiten Notverordnung vom 22. September 1931 und der dritten Notverordnung vom 22. September 1931 ging die Regierung von Mecklenburg-Schwerin dieser Ermächtigung nach. Bislang war in Mecklenburg-Schwerin, soweit ersichtlich, eine Notverordnung erlassen worden, und zwar im Jahre 1923 auf Grund Art. 48 Abs. 4 WRV. Für die Nationalsozialisten äußerte der Abgeordnete Steinfatt, dass sie grundsätzlich gegen alle Notverordnungen seien. Wenn eine Regierung sich mit Hilfe diese Notverordnungen „am Ruder halten“ wolle, die nicht mehr die Mehrheit des deutschen Volkes hinter sich habe, dann seien sie dagegen. Ausnahme bildeten Notverordnungen, wenn diese Verordnungen die Sicherung des deutschen Volkes für die Zukunft gewährleiste.⁵⁷³

Die Kommunisten und Sozialdemokraten waren der Auffassung, dass, solange es ein arbeitsfähiges Parlament gebe, die Regierung Maßnahmen dem Landtag in Gesetzesform

⁵⁷⁰ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 495.

⁵⁷¹ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 1177 (Haushaltsplan für 1930) und Sp. 2765 (Haushaltsplan für 1931).

⁵⁷² Verhandlungen des 6. OL, Abgeordneter Dr. Moeller (AdM), Sp. 2243 f.

⁵⁷³ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 4052.

vorzulegen habe.⁵⁷⁴ Deshalb brachten sie Anträge auf Aufhebung der Notverordnungen bzw. zumindest auf Änderung der Notverordnungen ein. Die sozialdemokratischen Anträge verlangten die Aufhebung der zweiten Notverordnung, die vorsah, dass 150 % des Sollaufkommens der Kopfsteuer jede Gemeinde an die Staatskasse zahlen soll, und eine Änderung der dritten Notverordnung betreffend Kürzung der Beamtengehälter. Die erste Notverordnung der mecklenburgischen Regierung über die Diktaturermächtigung an die Bürgermeister, Amtshauptleute und Dorfschulzen sollte erhalten bleiben, während die kommunistischen Anträge Aufhebung aller drei Notverordnungen beinhalteten.⁵⁷⁵ Letztgenannte Anträge konnten nicht die erforderliche Mehrheit erreichen, so dass es nicht zu einer Aufhebung der Notverordnungen kam. Staatsminister Haack äußerte dazu, dass die Verordnungen gerechtfertigt seien, da heute sehr schnell gehandelt werden müsse und zu langen Verhandlungen mit den Parlamenten leider nicht mehr die Zeit sei, zumal, wenn es um Fragen der Besoldung geht, wo für gewöhnlich viel Zeit benötigt werde.⁵⁷⁶

Obwohl es in Mecklenburg-Schwerin mit der Regierung Eschenburg eine arbeitsfähige Regierung gab, die unter anderem von den Nationalsozialisten unterstützt wurde, ging sie den einfacheren Weg über Notverordnungen, anstatt Maßnahmen als Gesetz im Landtag beraten und beschließen zu lassen. Während es auf Reichsebene unter Brüning eine solche arbeitsfähige Regierung nicht gegeben hat und somit die Notverordnungspraxis notwendig erschien, um einigermaßen arbeiten zu können, sah die Regierung in Mecklenburg-Schwerin das Ziel der Haushaltssanierung vor Augen. Sie ersparte sich auf diese Weise lange Debatten über Kosteneinsparungen. Misstrauensanträge waren nicht zu erwarten, da die Regierung Eschenburg mit den Nationalsozialisten und der Bauernpartei eine Mehrheit im Landtag besaß, die sie unterstützte.

d) Regierung bleibt bis zum Ablauf der Legislaturperiode im Amt

Während der gesamten Legislaturperiode hat es nur einen Misstrauensantrag gegen die Regierung Eschenburg gegeben. Dieser Misstrauensantrag der Kommunisten richtete sich gegen die Regierung mit der Begründung, dass die schlechte wirtschaftliche Lage Mecklenburgs Beschlüsse des Landtages über Notverordnungen erfordert hatte (s. o.) und der Landtag einige Handlungen der Regierung in diesem Zusammenhang missbillige.⁵⁷⁷ Weil die

⁵⁷⁴ Vgl. ebenda, Sp. 4081 f.

⁵⁷⁵ Vgl. ebenda.

⁵⁷⁶ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Staatsminister Haack, Sp. 4112.

⁵⁷⁷ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Abgeordneter Goldenbaum (Kommunisten), Sp. 4409 f.

anderen Parteien die betreffende Regelung des Ministeriums zwar als Grund für Kritik betrachteten, nicht aber, um dem Ministerium das Misstrauen zu entziehen, konnte sich das Ministerium gegen die Stimmen der Opposition (Kommunisten und Sozialdemokraten) behaupten mit der Folge der Ablehnung des Misstrauensantrages.⁵⁷⁸

Weder die Nationalsozialisten noch die Bauernpartei wandten sich von der Regierung ab. Sie bildeten ausnahmslos eine gefestigte Landtagsmehrheit. In der letzten Landtagssitzung dieser Legislaturperiode am 4. Mai 1932 wurden ein Gesetz über die Vereinigung öffentlicher Feuerversicherungsanstalten und ein Gesetz zur Änderung der Städteordnung mit großer Mehrheit angenommen.⁵⁷⁹ Bis zum Ende dieser Legislaturperiode hatte die Regierung Eschenburg folglich eine Mehrheit der Abgeordneten des Landtages hinter sich. Diese Regierung erklärte ihren Rücktritt erst, nachdem die Legislaturperiode des so genannten Sechsten Ordentlichen Landtages abgelaufen war und die Wahlen zum so genannten Siebten Ordentlichen Landtag eine überragende Mehrheit für die Nationalsozialisten ergeben hatten.

8. Der siebte Landtag von Juli 1932 bis April 1933: Arbeitsfähige Mehrheitsregierung

a) Mehrheitsregierung der Nationalsozialisten unter Granzow

Bei der Wahl zum so genannten Siebten Ordentlichen Landtag vom 5. Juni 1932 erlangte die Deutschnationale Volkspartei mit 9,1 % Stimmenanteil fünf Sitze im Landtag und die Arbeitsgemeinschaft nationaler Mecklenburger (DVP, DVFP, Wirtschaftspartei) mit 2,1 % Stimmenanteil einen Sitz. Die NSDAP konnte mit 49,0 % ganze 30 Sitze der insgesamt 59 Sitze im Landtag einnehmen.⁵⁸⁰ Die so genannte Bürgerliche Arbeitsgemeinschaft der Mitte konnte bei 2,2 % Stimmenanteil nur einen Sitz im Landtag einnehmen, die Sozialdemokraten mit 30,0 % nur noch 18 Sitze und die Kommunisten mit einem Stimmenanteil von 7,4 % nur noch vier Sitze.⁵⁸¹

In der ersten Sitzung des Landtages wurden der Abgeordnete Granzow (NSDAP) mit 35 Stimmen mehrheitlich zum Ministerpräsidenten und der Abgeordnete Scharf (NSDAP) mit 30 Stimmen mehrheitlich zum Staatsminister gewählt.⁵⁸² Es konstituierte sich eine Regierung unter absoluter Mehrheit der Nationalsozialisten. Anzumerken ist, dass weitere Staatsminister

⁵⁷⁸ Vgl. ebenda, Sp. 4423 f.

⁵⁷⁹ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 6007 f.

⁵⁸⁰ Vgl. *Schwabe*: Zwischen Krone und Hakenkreuz, Die Tätigkeit der sozialdemokratischen Fraktion im Mecklenburg-Schwerinschen Landtag 1919-1932, S. 184.

⁵⁸¹ Vgl. ebenda.

⁵⁸² Vgl. Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Siebter Ordentlicher Landtag (nachfolgend „Verhandlungen des 7. OL“ genannt), Sp. 22 f.

nicht gewählt wurden, weil das Gesetz betreffend die Zahl der Staatsminister in der folgenden Landtagssitzung auf Antrag der Nationalsozialisten dahingehend geändert wurde, dass das Ministerium nunmehr statt drei nur noch zwei Staatsminister enthalten sollte.⁵⁸³

b) Endlich eine arbeitsfähige Mehrheitsregierung – aber um welchen Preis

Die Mehrheitsverhältnisse waren klar für die Nationalsozialisten. Sie besaßen die absolute Mehrheit. Uwe Heck weist auf ein nicht gerade unbedeutendes Ereignis dieser Landtagswahl hin, wonach ungefähr 3400 abgegebene Stimmen (rund 1 %) für ungültig erklärt worden waren und die Nationalsozialisten eine ordentliche Wahlprüfung ablehnten.⁵⁸⁴ Beides, Ungültig-erklärung von 1 % der Wählerstimmen und Ablehnung einer Wahlprüfung, war bislang in Mecklenburg-Schwerin nicht vorgekommen. Die Nationalsozialisten nutzten folglich ihre hohe Stimmenanzahl dafür, auch weiterhin die absolute Mehrheit zu bilden. Mit 30 von insgesamt 59 Stimmen hatten sie nur knapp die absolute Mehrheit im Landtag und wären durch die Wahlprüfung Gefahr gelaufen, diese Mehrheit zu verlieren.

In Mecklenburg-Schwerin erlangten die rechten Kräfte folglich schon zu einem früheren Zeitpunkt die Macht als auf Reichsebene. Das parlamentarische Regierungssystem konnte die antiparlamentarischen Kräfte nicht fernhalten.⁵⁸⁵ Es verblieb den anderen Landtagsmitgliedern nur die Möglichkeit, sich mit dieser Regierung aus Antiparlamentariern innerhalb des Parlaments auseinanderzusetzen. Misstrauensanträge gegen die nationalsozialistische Regierung hätten bei den Mehrheitsverhältnissen zugunsten der Nationalsozialisten keine Aussicht auf Erfolg gehabt. Gegen die Staatsminister sollte stattdessen laut Antrag der sozialdemokratischen Fraktion Anklage vor dem Staatsgerichtshof erhoben werden, weil sie unrechtmäßig durch Verwaltungsordnung dem Rat der Stadt Schwerin die Polizeigewalt entzogen haben sollen.⁵⁸⁶ Anlass für den Entzug der Polizeigewalt hatten Ausschreitungen gebildet, die angeblich von kommunistischer Seite verübt worden waren. Gemäß § 72 Abs. 2 bedurfte ein solcher Antrag auf Anklage vor dem Staatsgerichtshof der Unterstützung einer Zwei-Drittel Mehrheit des Landtages. Bereits die Regierungspartei als solche hatte die absolute

⁵⁸³ Vgl. Verhandlungen des 7. OL, Sp. 33.

⁵⁸⁴ Vgl. Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 136.

⁵⁸⁵ Es gab zwar Demonstrationen von den Demokraten, die allerdings gegen die nationalsozialistische Bewegung auf der Straße nicht ankommen konnten, vgl. Heck: Geschichte des Landtages in Mecklenburg, Ein Abriss, S. 137. Auch Aktionen der linken Kräfte wie der „Volkskongress gegen Faschismus“ 1931 in Schwerin konnten den Aufstieg der Nationalsozialisten nicht verhindern, vgl. Karge/Münch/Schmied: Die Geschichte Mecklenburgs, S. 156.

⁵⁸⁶ Vgl. Verhandlungen des 7. OL, Abgeordneter Fuchs (Sozialdemokraten), Sp. 515 f.

Mehrheit inne, so dass der Antrag der Sozialdemokraten von vornherein nicht Erfolg versprechend war und erwartungsgemäß abgelehnt wurde.⁵⁸⁷

Das parlamentarische Regierungssystem war in Mecklenburg-Schwerin schon vor der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler seiner Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit beraubt und das Parlament zu einem „Anhängsel der Regierung“⁵⁸⁸ degradiert. Dies allerdings nur, weil die Nationalsozialisten die Wahlprüfung abgelehnt und damit ihre absolute Mehrheit im Grunde erschlichen hatten. Ansonsten zeigte sich die Regierung als funktions- und arbeitsfähig. Als Regierung mit absoluter Mehrheit hatte sie keine Misstrauensanträge und damit keinen Sturz der Regierung zu befürchten. Die Arbeitsfähigkeit dieser Regierung zeigt sich insbesondere in der Sitzung des Landtages vom 31. Januar 1933, wo mit Hilfe der Mehrheit im Landtag nach dritter Lesung unter anderem folgende Gesetze angenommen wurden: Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1921 zur Ausführung des Reichsgesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 und Gesetzentwurf über Errichtung und Verwaltung ländlicher Fortbildungsschulen.⁵⁸⁹

Eine Debatte brachte die Beratung über den Gesetzentwurf der Nationalsozialisten, die Geschäftsordnung des Landtages von Mecklenburg-Schwerin zu ändern. Mit der Änderung der Geschäftsordnung verfolgten die Nationalsozialisten das Ziel, das „parlamentarische System in seine Schranken zurückzuverweisen“. Beispielsweise sollten die Ordnungsbestimmungen derart verschärft werden, dass nunmehr auch Geldbußen bei Verstößen gegen die Ordnung im Landtag drohten. Auch sollte die Rededauer auf eine halbe Stunde herabgesetzt werden.⁵⁹⁰ Gerade die Kommunisten hatten im Vorfeld oft genug bewiesen, dass die Regierungstätigkeit durch unsinnige Anträge und übermäßig lange Ausführungen behindert werden konnte. Obwohl in einigen Punkten Rechte der Minderheit beschnitten wurden, etwa weil die Fraktionsstärke für bestimmte Anträge erhöht werden sollte, konnte die Opposition die Regierung nicht von ihrem Vorhaben abbringen, die Geschäftsordnung nach ihren Wünschen zu ändern. Mit der Verschärfung der Ordnungsbestimmungen oder der Verringerung der Redezeit verwiesen die Nationalsozialisten nicht unbedingt das parlamentarische Regierungssystem in seine Schranken, weil insoweit der Aspekt der Effizienz der Regierungsarbeit überwiegt. Indem die Fraktionsstärke für bestimmte Anträge heraufgesetzt

⁵⁸⁷ Vgl. ebenda, Sp. 539.

⁵⁸⁸ Koch: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 26.

⁵⁸⁹ Vgl. Verhandlungen des 7. OL, Sp. 618 f.

⁵⁹⁰ Vgl. ebenda, Berichtstatter Abgeordneter Fuchs (Sozialdemokraten), Sp. 670 f.

wurde, wurden aber Rechte der Minderheit beschnitten, was eine Einschränkung des parlamentarischen Regierungssystems bedeutet. Außerdem ist die Opposition im parlamentarischen Regierungssystem dringend erforderlich. Für die nationalsozialistische Regierung galt es hingegen, ihr Vorhaben wie gewünscht durch den Landtag zu bringen, was bei absoluter Mehrheit ohne weiteres möglich war, so dass die Geschäftsordnung entsprechend dem Wortlaut des Gesetzentwurfes der Nationalsozialisten geändert werden konnte.

Unbeantwortet blieb eine Anfrage der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei vom 11. Januar 1933: „Die Staatsregierung verfügt im Landtag in der Nationalsozialistischen Fraktion über eine absolute Landtagsmehrheit. Trotzdem hat die Regierung die Schlachtsteuer durch Notverordnung eingeführt. Wir fragen die Regierung: 1. Aus welchen Gründen hat die Regierung darauf verzichtet, die Schlachtsteuer auf dem ordnungsmäßigen parlamentarischen Wege zu verabschieden? 2. Fürchtete die Regierung etwa, daß ein Teil der nationalsozialistischen Landtagsmehrheit – eingedenk der bisherigen nationalsozialistischen Agitation – eine weitere steuerliche Belastung der mecklenburgischen Bevölkerung ablehnen und gegen die Schlachtsteuer stimmen würde?“⁵⁹¹

Es kann hier also davon ausgegangen werden, dass auch die nationalsozialistische Regierung von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, Notverordnungen zu erlassen. Weshalb die Regierung mit ihrem Vorhaben der Schlachtsteuer nicht den „normalen“ Weg über das Parlament gegangen ist, soll hier dahingestellt bleiben. Zu bedenken ist, dass während des sechsten Landtages nur deshalb Notverordnungen erlassen wurden, weil vom Reich eine spezielle Ermächtigung dazu erteilt worden war. Im sechsten Landtag hatten die Nationalsozialisten noch geäußert, grundsätzlich gegen Notverordnungen zu sein, es sei denn die Sicherung des Volkes erfordere diese (s. o.). Dass ein Teil der nationalsozialistischen Landtagsmehrheit gegen die steuerliche Belastung der mecklenburgischen Bevölkerung stimmen könnte, dürfte nicht der Grund für eine Einführung der Schlachtsteuer per Notverordnung gewesen sein. Vielmehr zeigen die Verhandlungen des siebten Landtages auf, dass die Regierung sich der Unterstützung der Rechtsparteien gewiss sein konnte. Wie bereits erwähnt blieb die Anfrage der sozialdemokratischen Fraktion unbeantwortet und die Verhandlungsprotokolle des so genannten Siebten Ordentlichen Landtages geben keine weiteren Angaben her. Die Feststellung, dass auch während der Legislaturperiode des siebten Landtages wenigstens eine Notverordnung erlassen wurde, soll daher an dieser Stelle genügen.

⁵⁹¹ Drucksache Nr. 63 des 7. OL.

Die nationalsozialistische Regierung bewies bis zuletzt Einigkeit und Funktionsfähigkeit. In der letzten Landtagssitzung vom 1. Februar 1933 wurde der Gesetzentwurf betreffend Änderung des Volksschulverwaltungsgesetzes vom 7. Juli 1921 angenommen.⁵⁹² Mit der Machtübernahme Adolf Hitlers endeten die Landtagssitzungen.

c) Keine Einzigartigkeit der mecklenburg-schwerinschen Verhältnisse

Neben Mecklenburg-Schwerin hatten die Nationalsozialisten auch in anderen deutschen Ländern bereits vor dem 30. Januar 1933 die Regierung übernommen oder wenigstens Einfluss auf die Regierung erlangt. Oldenburg hatte in etwa zeitgleich eine absolute Mehrheit der Nationalsozialisten im Parlament.⁵⁹³ In Thüringen hatte seit dem 26. August 1932 eine Koalition der NSDAP und des Thüringer Landbundes unter Leitung des Gauleiters der NSDAP, Fritz Sauckel, die Regierung inne. Mecklenburg-Strelitz besaß seit dem 7. April 1932 eine NSDAP/DNVP-Koalition. In Preußen, Bayern, Württemberg, Sachsen, Hessen und Hamburg hingegen waren geschäftsführende Minderheitskabinette im Amt, die Länder Lübeck, Lippe und Schaumburg-Lippe hatten SPD-Regierungen und in Baden und Bremen regierten Kabinette der Großen Koalition.⁵⁹⁴

Nach der Reichstagswahl vom 5. März 1933 wurde am 26. Mai der Gauleiter der NSDAP, Friedrich Hildebrandt, nach dem „Reichsstatthaltergesetz“ (RStG) zum Reichsstatthalter für die beiden Mecklenburg vom Reichspräsidenten ernannt.⁵⁹⁵ Grundlage dieser Ernennung bildete das „Ermächtigungsgesetz“, welches unter anderem folgenden Inhalt hatte:

„Art. 1: Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. ...

Art. 2: Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze können von der Reichsverfassung abweichen, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstages und des

⁵⁹² Vgl. Verhandlungen des 7. OL, Sp. 754 f.

⁵⁹³ Vgl. *Huber*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band VI, S. 826.

⁵⁹⁴ Vgl. *Talmon*: Ende des Föderalismus, ZNR 24 (2002), S. 115-116. In Preußen zeigte sich schon frühzeitig, dass die Länder unter der Führung der Nationalsozialisten ihre politische Selbstständigkeit verlieren würden. Dort wurde mit Hilfe von Verordnungen bereits im Juli 1932 und Februar 1933 („Preußenschlag“, d.h. die Bestellung des Reichskanzlers zum Reichskommissar für das Land Preußen und dessen Ermächtigung zur Entlassung der Mitglieder des preußischen Staatsministeriums und zur Übertragung ihrer Dienstgeschäfte auf Kommissare des Reichs) die faktische Absetzung der preußischen Hoheitsregierung, die zu diesem Zeitpunkt neben einer Kommissariatsregierung des Reichs bestanden hatte, erzielt. Späterhin wurden in den nicht nationalsozialistisch regierten Ländern gestützt auf § 2 Reichsbrandverordnung Parteigenossen als Reichs(polizei)kommissare eingesetzt, vgl. ebenda, S. 116 f.

⁵⁹⁵ *Karge/Münch/Schmied*: Die Geschichte Mecklenburgs, S. 156 f., *Talmon*: Ende des Föderalismus, ZNR 24 (2002), S. 132. Auch in anderen Ländern machte die Reichsregierung von § 2 Abs. 2 RStG Gebrauch, wonach „für mehrere Länder, deren jedes weniger als 2 Millionen Einwohner hat, ... ein gemeinsamer Reichsstatthalter, der Angehöriger eines dieser Länder sein soll, ernannt werden“ konnte, vgl. dazu und auch zur Sonderrolle Preußens *Talmon*: Ende des Föderalismus, ZNR 24 (2002), S. 132 f.

Reichsrates als solche zum Gegenstand haben. Die Rechte des Reichspräsidenten bleiben unberührt.

Art. 3: Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze werden vom Reichskanzler ausgefertigt und im Reichsgesetzblatt verkündet...“

Die Reichsregierung war damit sowohl für die Exekutive als auch für die Legislative zuständig, so dass der Reichstag durch dieses Gesetz seine wohl wichtigste Funktion, die Gesetzgebung, eingebüßt hatte.⁵⁹⁶ Auf der Grundlage dieses Gesetzes beschloss die Reichsregierung am 31. März 1933 das „Gleichschaltungsgesetz“, dessen § 1 Abs. 1 S. 2 eine Weiterführung der „Dietramszeller Verordnung“ (s. o.) darstellte, und anschließend das „Reichsstatthaltergesetz“, welches am 7. April verkündet wurde.⁵⁹⁷ Wesentliche Kriterien des parlamentarischen Regierungssystems (Regierungsbildung durch das Parlament, Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments, Vertrauen der Volksvertretung in die Regierung) waren damit aufgehoben und die Länder, ihre Regierungen und Landesparlamente, nur noch als „Befehlsempfänger“ tätig.

Noch vor der Ernennung Hildebrandts zum Gauleiter für die beiden Mecklenburg wurde im April in Mecklenburg-Schwerin auf der Grundlage des Gleichschaltungsgesetzes nach den Ergebnissen der Reichstagswahl unter Ausschaltung der Kommunisten und späterhin auch der Sozialdemokraten ein neuer Landtag, der so genannte Achte Ordentliche Landtag, zusammengestellt.⁵⁹⁸ § 4 Abs. 1 des Gleichschaltungsgesetzes bestimmte, dass die Volksvertretungen der Länder, mit Ausnahme des preußischen Landtags, aufgelöst werden. Sie wurden nach den Stimmenzahlen, die bei der Wahl zum Deutschen Reichstag am 5. März 1933 innerhalb eines jeden Landes auf die Wahlvorschläge entfallen waren, neu gebildet. Die auf die Kommunisten entfallenen Stimmen wurden nicht zugeteilt (§ 4 Abs. 2). § 11 des Gleichschaltungsgesetzes besagte, dass eine Auflösung des Reichstages auch die Auflösung der Volksvertretungen der Länder bewirken sollte. Von einem Landtag, wie er laut Verfassung von Mecklenburg-Schwerin vorgesehen war, kann hierbei keine Rede sein. Zum einen war er ohne offizielle Landtagswahl, d. h. unter Missachtung der Wahlrechtsgrundsätze, wonach die Volksvertretungen der Länder in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt

⁵⁹⁶ So auch *Talmon*: Ende des Föderalismus, ZNR 24 (2002), S. 125.

⁵⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 126 f.

⁵⁹⁸ Vgl. *Koch*: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 26. Siehe auch *Karge/Münch/Schmied*: Die Geschichte Mecklenburgs, S. 156 f.

wurden (Art. 17 Abs. 1 S. 1 und S. 2 WRV), zustande gekommen. Zudem waren Landtagsmandate einfach ausgeschlossen worden.

Zum anderen trat er nur zweimal zusammen, um dem Ermächtigungsgesetz (1. Juni 1933) und dem Zusammenschluss beider Mecklenburg (13. Oktober 1933) zuzustimmen.⁵⁹⁹ Das Ermächtigungsgesetz als auch das Gesetz über die Vereinigung von Mecklenburg-Strelitz mit Mecklenburg-Schwerin waren Reichsgesetze.⁶⁰⁰ Gegen diese Gesetze hätten die Länder im Reichsrat allenfalls Einspruch erheben können. Beide Länder standen bereits unter nationalsozialistischer Führung, so dass die Zustimmung zu den Gesetzen im mecklenburg-schwerinschen Landtag lediglich dem Zweck diene darzustellen, dass beide Länder vollkommen hinter der nationalsozialistischen Führung standen.⁶⁰¹

Als der Reichstag am 14. Oktober 1933 durch Verordnung des Reichspräsidenten aufgelöst wurde, führte dies automatisch die Auflösung der Landtage und Bürgerschaften, die auch in der Folgezeit nicht mehr neu gewählt wurden.⁶⁰² Das parlamentarische Regierungssystem war mit der Auflösung der Landtage in jedem Fall und endgültig abgeschafft. Auch das Ende des Landes Mecklenburg-Schwerin selbst war nicht mehr weit. Der Landtag hatte einem Zusammenschluss mit Mecklenburg-Strelitz bereits zugestimmt, welcher im Jahre 1934 vollzogen wurde. Im Übrigen wurden durch das „Neuaufbaugesetz“ aus dem Jahre 1934 die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertragen. Sämtliche Länderkompetenzen sollten danach fortan beim Reich liegen.⁶⁰³

⁵⁹⁹ Vgl. ebenda. Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerinschen Landtages, Achter Ordentlicher Landtag, Sp. 10 f. Dort zeigt sich mehr als deutlich, dass das parlamentarische Regierungssystem seiner wesentlichen Inhalte beraubt worden war. Bei der Beratung über das Ermächtigungsgesetz wurde der Abgeordnete Moltmann, als er sich zu Wort meldete, zurückgewiesen mit der Äußerung „wir sind mitten in der Abstimmung“. Ohne jegliche Aussprache – wie von einer Mehrheit des Landtages gewünscht – wurden die drei Lesungen des Gesetzes vorgenommen und dann das Gesetz beschlossen.

⁶⁰⁰ Vgl. *Talmon*: Ende des Föderalismus, ZNR 24 (2002), S. 123 f.

⁶⁰¹ Von *Koch*: Die parlamentarische Demokratie in Mecklenburg-Schwerin (1918 bis 1933), in: Studien zur Geschichte Mecklenburgs in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, S. 26, als „Demonstrationszweck“ bezeichnet.

⁶⁰² Vgl. *Talmon*: Ende des Föderalismus, ZNR 24 (2002), S. 129.

⁶⁰³ Ebenda, S. 141 f.

E. Zusammenfassung und Ergebnis

In der Staatsrechtswissenschaft hatte sich schon vor der Phase der Weimarer Republik die Auffassung herauskristallisiert, dass es zum parlamentarischen Regierungssystem kommen werde, wenngleich das „wie“ nicht geklärt werden konnte, weil es keinerlei Erfahrungswerte gab, auf die die Wissenschaftler hätten zurückgreifen können. Bis dato hatten sie sich größtenteils nur im Zusammenhang mit der Abwehr revolutionärer Tendenzen mit diesem System befasst.

Auf Reichsebene wurde das parlamentarische Regierungssystem mit der Weimarer Reichsverfassung eingeführt. Davor hatte es zwar ein Parlament aus frei gewählten Abgeordneten gegeben. Im Jahre 1917 wurde erst die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in die Reichsverfassung aufgenommen. Artikel 53 WRV bestimmte, dass der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister vom Reichspräsidenten entlassen werden sollten. Gemäß Artikel 54 WRV bedurften Reichskanzler und Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen musste jederzeit zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzog. Damit waren die wesentlichsten Aspekte des parlamentarischen Regierungssystems, nämlich die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament und die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament, geregelt.

In Mecklenburg-Schwerin hatte es bis zur Novemberrevolution keine Mitbestimmungsrechte anderer Einrichtungen als der Stände gegeben, so dass dort keine Erfahrungen mit der parlamentarischen Regierungsform gesammelt werden konnten. Die Verfassungsfrage konnte bis 1918 nicht geklärt werden, weil weder eine Einigung zwischen den Großherzögen und den Ständen erzielt werden konnte noch vom Reich Unterstützung gegeben wurde. Mecklenburg-Schwerin war durchaus einige Male vom Reich in Bezug auf seine Rückständigkeit kritisiert worden. Als die Idee der Oktroyierung einer Verfassung aufkam, hielt sich das Reich komplett zurück. Solange Preußen das Dreiklassenwahlrecht besaß, brauchte Mecklenburg-Schwerin keine Einmischung vom Reich erwarten. Ungewollte Konsequenz wäre die Schaffung eines Präzedenzfalles gewesen.

Erst mit der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin von 1920 wurde das parlamentarische Regierungssystem in Mecklenburg-Schwerin eingeführt. Bereits im verfassungsgebenden Landtag war das Hauptmerkmal des parlamentarischen Regierungssystems, in dem es wesentlich auf das Vertrauen der Mehrheit ankomme, auf dem die Regierung ruhen

müsse, erkannt und an die Parteien und deren Staatsbewusstsein und Verantwortlichkeitsgefühl appelliert worden. Diese letztgenannten Kriterien bewertete Hugo Preuß bereits im Jahre 1921 als Schwächen der parlamentarischen Regierung. Er wies darauf hin, dass das parlamentarische System mehr als jedes andere allmähliche Entwicklung, Schulung und Übung, feines politisches Takt- und Tastgefühl, verantwortungsbewusste und verantwortungsfrohe Führung und starke Selbstdisziplin der Parteien fordere. Die Schwächen des Systems zeigten sich, wenn eine der allzu häufigen Ministerkrisen die Aufgabe parlamentarischer Regierungsbildung stellt.⁶⁰⁴ Parlamentarische Regierung bedeute, erklärte Preuß, dass eine Regierung klar verantwortlicher Persönlichkeit bestehe. Der tragende Gedanke des ganzen Parlamentarismus, klare Führung und persönliche Verantwortlichkeit der Führer, dürfe gerade an dem springenden Punkt der Regierungsbildung nicht ausgeschaltet werden, soll nicht das ganze System entkräftet werden.⁶⁰⁵

Gemäß der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin besaß der Landtag im Staatsgefüge die zentrale Rolle. Als unmittelbar demokratisch legitimiertes Verfassungsorgan war er zur Gesetzgebung, Bestellung der Regierung und Kontrolle und Überwachung der Regierung befugt. Mit der Bestellung einher ging auch die Befugnis, die gesamte Regierung und sogar einzelne Minister jederzeit abberufen zu können. Somit war die Regierung vollkommen abhängig vom Vertrauen des Landtages und die Verfassung gewährleistete keine Regierungsstabilität, weil die Mitglieder der Regierung jederzeit und einzeln vom Landtag abberufen werden konnten. In der Praxis gab es regelmäßig Misstrauensanträge, die dann zum Rücktritt der gesamten Regierung oder einzelner Minister führten.

Neben dieser Abhängigkeit der Regierung vom Landtag waren die einzelnen Regierungsmitglieder selbst in keiner Weise an die Tätigkeit als Minister oder Ministerpräsident gebunden. Sie waren imstande, ohne weitere Begründung dem Staatsministerium gegenüber ihre Entlassung zu erklären und zurückzutreten, so dass die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Regierung stets gefährdet waren. Darüber hinaus war der Sturz einer bestehenden Regierung laut Verfassung möglich, ohne dass eine hinreichende Mehrheit für die Bildung einer neuen Regierung vorhanden sein musste. Es gab zwar die geregelte Regierungsdauer von drei/vier Jahren. Regierungsstabilität fehlte jedoch, vor allem im Falle von Minderheitsregierungen, weil diese von einer Mehrheit im Parlament ohne weiteres abgesetzt werden konnten. Von immenser Bedeutung war die Möglichkeit der Selbstauflösung des

⁶⁰⁴ Vgl. *Preuß*: Staat, Recht und Freiheit, S. 442 f.

⁶⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 445.

Landtages, wovon bereits im ersten Landtag und auch in den folgenden Landtagen immer wieder Gebrauch gemacht wurde.

Die Sozialdemokratische Partei zeigte sich in Mecklenburg-Schwerin nach der Wahl zum ersten Landtag nicht in der Lage, eine geeignete Regierung zu stellen, insbesondere weil die Demokraten keine Koalition mit den Unabhängigen eingehen wollten. Obwohl die Sozialdemokraten und Demokraten die Parteien der Mehrheit waren, überließen sie den rechten Parteien die Aufgabe der Regierungsbildung. Wie schon nach der Wahl zum verfassungsgebenden Landtag zeigten die Sozialdemokraten sich nicht imstande, einen geeigneten Ministerpräsidenten zu stellen. Im verfassungsgebenden Landtag hatte sie diese Aufgabe ihrem Koalitionspartner, den Demokraten, übertragen. Anzumerken ist, dass es zur Regierungsbildung keine Vorschriften in der Geschäftsordnung gab. In der Regel verlief die Regierungsbildung so, dass die Parteien der Mehrheit die Aufgabe der Koalitionsbildung übernahmen und im Falle des Scheiterns der Verhandlungen anderen Landtagsparteien diese Aufgabe übertragen wurde.

Die Regierung des ersten Landtages von Mecklenburg-Schwerin bestehend aus Deutscher Volkspartei und Deutschnationalen unter dem Ministerpräsidenten Reincke-Bloch war eine Minderheitsregierung. Sie war von vornherein nicht arbeitsfähig, weil sie von der Mehrheit des Landtages abgelehnt wurde. Eine zuverlässige Regierungstätigkeit war für diese Regierung unmöglich, da sie von keiner Seite mit Loyalität zu rechnen brauchte. Diese Rechtsregierung zog sich deshalb schon im Januar 1921 zurück auf Grund eines Misstrauensvotums gegen ihren Justizminister. Dem Druck, eine Minderheitsregierung ohne ausreichende Unterstützung des Landtages zu bilden und zu führen, konnte die Regierung nicht standhalten. Anstelle des Misstrauensvotums gegen den Justizminister, das letztlich zum Rücktritt der Regierung Reincke-Block führte, hätte das Parlament – aus Loyalitätsgesichtspunkten und zum Zwecke der Wahrung der Regierungsstabilität – zuallererst eine Art Abmahnung gegenüber dem Justizminister erteilen müssen. Zumal der Justizminister im Grunde für den Vorwurf nicht zur Rechenschaft gezogen werden konnte, weil er zum Zeitpunkt der Geschehnisse um die Gerichtsverhandlung noch gar nicht das Amt des Justizministers ausübte. Landtag und Regierung waren sich ihrer Verantwortung im parlamentarischen Regierungssystem nicht bewusst und entschieden sich stattdessen für den Sturz der Regierung.

Es konstituierte sich sodann im ersten Landtag eine neue Regierung unter Stelling. Dabei handelte es sich erneut um eine Minderheitsregierung, die die erhoffte Unterstützung der

Kommunisten bei der Wahl des Ministeriums noch erhielt, dann aber keine Mehrheit im Landtag mehr hinter sich hatte. Es wurde infolgedessen die vorzeitige Auflösung des Landtages beschlossen. Eine andere Möglichkeit als die der Landtagsauflösung gab es nicht, weil die Verhältnisse im Landtag keine andere Regierungsbildung für eine Regierung, die effektiv hätte arbeiten können, ermöglicht hätten. Ausgenommen natürlich die Möglichkeit der geschäftsmäßigen Weiterführung der Regierung bis zum Ablauf der Legislaturperiode, was von der Mehrheit der Abgeordneten abgelehnt und deshalb stattdessen die Auflösung des Landtages in Betracht gezogen wurde.

Nachdem die Sozialdemokraten nach der Wahl zum so genannten Ersten Ordentlichen Landtag noch gegen eine Koalition mit der Deutschen Volkspartei gewesen waren, kam nach der Wahl zum zweiten Landtag erstmals eine Große Koalition zustande. Rein zahlenmäßig war diese Regierung nicht mehr bloß in der Minderheit. Es handelte sich um eine Mehrheitsregierung, die über eine Mehrheit der Stimmen im Landtag verfügte und demzufolge handlungsfähig war. Mehr als einen Monat benötigte es im zweiten Landtag allerdings für die Bildung dieser Regierung, insbesondere weil keine Einigung über die Person des Landwirtschaftsministers erzielt werden konnte. Festzuhalten ist für diesen Landtag, dass die als Opposition agierenden ganz linken und ganz rechten Kräfte des Landtages nicht am Gelingen des parlamentarischen Regierungssystems interessiert waren und ihre despektierliche Haltung kontinuierlich Gegenstand von Erörterungen im Landtag war.

Nach etwas mehr als einem Jahr zerbrach diese Große Koalition auch schon, weil der Abgeordnete Stier für das Amt des Landwirtschaftsministers abgelehnt wurde. Einzige Begründung der Deutschen Volkspartei war, dass es fachliche Gründe gewesen seien, Stier nicht zum Landwirtschaftsminister zu wählen. Stier gehörte derselben Partei wie sein Vorgänger an, mithin sind fachliche Gründe nicht ersichtlich, weil er dieselben parteipolitischen Ziele verfolgt haben dürfte. Die anschließende Niederlegung der Ämter durch Reincke-Bloch und Brückner erscheint insbesondere unter dem Gesichtspunkt als nicht adäquat, als die Volkspartei möglicherweise von einem Irrtum dahingehend ausgegangen ist, dass der Dorfbund keinen Kandidaten stellen werde. Nach der Verfassung konnten die Minister jederzeit zurücktreten. Die Handlungsfähigkeit der Regierung war ergo stets in Gefahr. Auffallend ist, dass Brückner bis zum 1. März 1923 das Justizministerium als Geschäftsmminister im Rahmen einer kleinen Koalition weiterführte, trotz seines offiziell erklärten Rücktritts. Gemäß § 53 Abs. 1 S. 5 der Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin bedurften die Staatsminister des Vertrauens des Landtages und konnten jederzeit vom Landtag

abberufen werden und jederzeit ihre Entlassung nehmen, sie führten aber ihr Amt bis zum Amtsantritt ihres Nachfolgers weiter. Brückner führte sein Amt nicht in der Voraussicht des Amtsantritts eines Nachfolgers weiter, sondern weil die Volkspartei explizit erklärt hatte, gegen seine Person und seine Amtsführung nichts einzuwenden zu haben. Sein Rücktritt war demzufolge gewissermaßen hinfällig geworden, weil er das gemäß § 53 erforderliche Vertrauen des Landtages besaß. Der zweite Landtag blieb bis zum Ablauf der Legislaturperiode von Bestand und die kleine Koalition zeigte sich bis zuletzt handlungsfähig.

Gleich nach der Wahl zum so genannten Dritten Ordentlichen Landtag von Mecklenburg-Schwerin kam es zu Differenzen zwischen den Mehrheitsparteien. Es kann festgestellt werden, dass die Deutschnationalen das parlamentarische System ab diesem Zeitpunkt anerkannten. Die Deutschvölkischen hingegen betrachteten sich als „über den Parteien“ stehend und übten Kritik am parlamentarischen Regierungssystem, weil in diesem System keine Verantwortlichkeit gegeben sei. Folge der ablehnenden Haltung der Deutschvölkischen war eine Minderheitsregierung der Konservativen, die von den Deutschvölkischen unterstützt werden sollte. Mit den Deutschvölkischen hatte die Regierung von Brandenstein eine Mehrheit des Landtages hinter sich und konnte dadurch eine handlungsfähige Minderheitsregierung stellen. Diskrepanzen mit den Kommunisten blieben auch in diesem Landtag erhalten.

Die Unterstützung durch die Deutschvölkischen währte nicht lange. Sie brachten am 6. Mai 1924 einen Misstrauensantrag gegen die Regierung von Brandenstein ein, wegen des Verhaltens der Regierung im Zusammenhang mit einer Besprechung der Ministerpräsidenten über ein Gutachten zum Dawes-Plan. Obwohl das Gutachten als Grundlage für Verhandlungen herangezogen werden sollte und damit noch gar nicht als Anerkennung gelten sollte, bot das Verhalten des Ministerpräsidenten nach Auffassung der Deutschvölkischen Anlass für einen Misstrauensantrag. Auch der sozialdemokratische Abgeordnete Moltmann sprach sich ohne Zögern für den Misstrauensantrag aus. Wäre die Funktionsfähigkeit der Regierung den Sozialdemokraten wichtig gewesen, hätten sie dem deutschvölkischen Antrag nicht zustimmen dürfen. Nach Annahme des Misstrauensantrages traten alle drei Staatsminister von ihrem Amt zurück. Die Sinnlosigkeit dieses Misstrauensantrages spiegelt sich allerdings bereits in dem Wahlakt am darauf folgenden Tage wider, als sämtliche Staatsminister wieder gewählt wurden. Es zeigt sich hier, dass es möglich war, die Regierung mit einer Mehrheit des Landtages zu stürzen, sogar mit Hilfe der die Regierung eigentlich unterstützenden Partei. Für die Bildung einer neuen Regierung konnte sich eine solche Mehrheit dann jedoch nicht finden.

Es gab trotz allem weitere Misstrauensanträge in der Angelegenheit um das Gutachten zum Dawes-Plan. Hätten die Deutschvölkischen nicht eingelenkt, wäre es abermals zu einem Regierungsrücktritt gekommen. Ein wiederholter Rücktritt wäre in diesem Fall eine Farce gewesen, weil die Regierung aller Voraussicht nach wieder gewählt worden wäre. Mit Unterstützung der Deutschvölkischen gelang es der Regierung in der Folge, den Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1924/25 zu beschließen. Außerdem hatte die Regierung bei erneuten Misstrauensanträgen der Sozialdemokraten und Kommunisten die Mehrheit des Landtages auf ihrer Seite. Auch für einen Gesetzentwurf betreffend Neueinteilung des Freistaates in Ämter und Änderung der Amtsordnung, als ersten Schritt der Verwaltungsreform, konnte die Regierung die Mehrheit des Landtages registrieren, obwohl es noch im Mai 1925 einen weiteren Misstrauensantrag gegeben hatte, welcher allerdings nicht zum Erfolg führte. Dieser Misstrauensantrag der Sozialdemokraten stellte sich als nicht sachgerecht dar. Die Sozialdemokraten betrieben eine regelrechte Obstruktionspolitik, wodurch die Tätigkeit des Ministeriums und des Landtages enorm erschwert wurde. Im April 1926 verlor das Ministerium die Unterstützung der Deutschvölkischen, weil letztere der Ansicht waren, dass ein Berufsstand ohne weiteres Forderungen an die Regierung stellen könne. Das Vertrauensverhältnis zu der Partei der Deutschvölkischen Freiheitsbewegung, die die Regierung bislang unterstützt hatte, war dadurch beträchtlich gestört und die Funktionsfähigkeit der Regierung gefährdet.

Die Untersuchungen der Verhandlungen des dritten Landtages zeigen, dass es der Mehrheit im Landtag ein Anliegen war, der Regierung eine gewisse Stabilität und Handlungsfähigkeit zu gewähren. Nach dem Misstrauensantrag der Deutschvölkischen und dem daraufhin erfolgten ersten Rücktritt der gesamten Regierung gab es zunächst keine Mehrheit mehr für die nachfolgenden Misstrauensanträge. Ein so genanntes konstruktives Misstrauensvotum existierte laut Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerins nicht. Allerdings hatten die Fraktionen des Landtages eingesehen, dass der Sturz einer Regierung dann sinnlos sein würde, wenn es keine Aussicht auf eine neue Regierungsbildung gab. Die Stellung der Regierung von Brandenstein war an sich schwach, da sie eine Regierung der Minderheit war und für alle Regierungshandlungen auf das Vertrauen der Deutschvölkischen hoffen musste. Sie trug die Verantwortung für die Staatsgeschäfte und war auf das Vertrauen der Parteien, die sie getragen haben und auf die sie sich stützen musste, angewiesen. Für das frühzeitige Ende dieser Legislaturperiode war die Deutschvölkische Freiheitsbewegung verantwortlich. Ihre Kritik an der Amtsführung der Regierung war nicht berechtigt, weil das Daniederliegen der mecklenburgischen Landwirtschaft größtenteils an der allgemein

schlechten wirtschaftlichen Lage gelegen hatte und Mecklenburg-Schwerin nun einmal ein finanzschwaches und steuerarmes Land war. Die Deutschvölkischen wollten die Regierung einerseits unterstützen. Andererseits hielten sie an den ultimativen Forderungen der Landvolkversammlung fest. Dieser Widerspruch war für die Regierung von Brandenstein nicht anders als durch ihren Rücktritt zu lösen.

Während des dritten Landtages wirkte es sich überaus nachteilig aus, dass Misstrauensanträge gewissermaßen jederzeit gestellt werden konnten, ohne dass eine Mehrheit für die Bildung einer neuen Regierung – im Falle eines Rücktritts der Regierung – vorhanden sein musste. Die Regierung und auch einzelne Minister sahen sich stetig Misstrauensvoten, zumeist von kommunistischer und sozialdemokratischer Seite, gegenüber. In der Verfassung von Mecklenburg-Schwerin war das Verhältnis von Landtag und Regierung so geregelt, dass die Regierung in gänzlicher Abhängigkeit vom Landtag agieren sollte. Sie konnte jederzeit vom Landtag abberufen werden. Der Aspekt der Wahrung der Regierungsstabilität fand in der Verfassung keine Berücksichtigung. Für den dritten Landtag war nach dem Rücktritt der Regierung 1926 keine andere Möglichkeit vorhanden, als der Schließung des Landtages und einem vorzeitigen Ende der Legislaturperiode zuzustimmen. Mangels anderweitiger Möglichkeiten für eine neue Regierungsbildung bedurfte es Neuwahlen, um eine handlungsfähige Regierung ins Amt zu befördern. Auch in Mecklenburg-Schwerin blieben die Parteien daher im „negativen Parlamentarismus“⁶⁰⁶ stecken, d. h. Mehrheiten konnten die Regierung zwar stürzen, sie aber nicht immer bilden. So brachten die die Regierung unterstützenden Deutschvölkischen sogar selbst einen Misstrauensantrag gegen die Regierung.

Die Regierung des so genannten Vierten Ordentlichen Landtages von Mecklenburg-Schwerin unter dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Schroeder war erneut eine Minderheitsregierung. Sie war auf die Unterstützung der Kommunisten angewiesen, wobei die Kommunisten bereits bei der Wahl des Ministeriums nicht hinter der Regierung standen. Es war eine Stimmenthaltung der Rechtsparteien erforderlich, um der Minderheitsregierung aus Sozialdemokraten und Demokraten den Weg zu ebnen. Insbesondere die Erfahrungen des dritten Landtages hatten den Abgeordneten gezeigt, dass eine Minderheitsregierung jederzeit damit rechnen musste, das Vertrauen des Landtages zu verlieren. Gerade weil die Kommunisten der Regierung Unterstützung zugesagt hatten, aber gleichzeitig die Demokraten innerhalb des Ministeriums ablehnten, war damit zu rechnen, dass die Regierung die erforderliche Unterstützung durch die Kommunisten nicht dauerhaft erhalten wird. Schroeders

⁶⁰⁶ Vgl. *Grosser*: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, S. 217.

Ministerium war deshalb mehrere Male darauf angewiesen, bei der Wirtschaftspartei bzw. einzelnen Landtagsabgeordneten parlamentarischen Beistand zu suchen gegen die sie im Grunde unterstützende Partei der Kommunisten. Das Ministerium unter Schroeder befand sich in der schwierigen Lage, dass die Kommunisten nicht geschlossen hinter ihm standen und zum Teil sogar Obstruktionspolitik betrieben, so dass die Regierungstabilität permanent gefährdet war. Erstmals mit der Regierung Schroeder geriet eine Regierung mit dem Haushaltsplan in die Minderheit, was zu einem erfolgreichen Misstrauensantrag der Kommunisten führte, woraufhin das gesamte Staatsministerium seinen Rücktritt erklärte. Der Regierung war zuvor der Vorwurf gemacht worden, dass sie gleich nach Ablehnung des Haushaltsplanes hätte zurücktreten müssen. Weil die Zusammensetzung des Landtages keine andere Möglichkeit einer Regierungsbildung ergeben hätte, war es die einzig folgerechte Entscheidung der Regierung, nach Ablehnung ihres Haushaltsgesetzes nicht unverzüglich ihren Rücktritt zu erklären. Das Parlament wäre nicht dazu in der Lage gewesen, eine andere Regierung zu bestellen, weshalb es das Ministerium auch in derselben Besetzung wieder wählte.

In Ermangelung hinreichender Mehrheitsverhältnisse machte der Landtag erneut von der Möglichkeit der Selbstauflösung Gebrauch. Gemäß § 30 Abs. 1 Satz 1 wurde der Landtag auf drei Jahre gewählt, wobei seine Wahldauer vorzeitig beendet werden konnte durch Volksabstimmung oder durch den eigenen Beschluss von zwei Dritteln der anwesenden Landtagsmitglieder, vgl. § 30 Abs. 2 Satz 1. Wie bereits oben dargelegt gibt es im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ein Auflösungsrecht des Bundestages nicht. Dies ist Folge der Regelung des Art. 67 GG, dass eine Bundesregierung im Amt bleibt, auch wenn sie nicht mehr das Vertrauen des Parlaments besitzt, solange dieses sich nicht mehrheitlich auf eine neue Bundesregierung einigt. Für diesen Fall öffnet Art. 68 GG den Weg zu vorzeitigen Neuwahlen über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers. Findet der Kanzler auf seinen Antrag an das Parlament, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die erforderliche Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers den Bundestag auflösen. Mithin ist es Sache des Bundespräsidenten, zwischen einer Minderheitsregierung oder Neuwahlen zu entscheiden.

Bis auf die geforderte 2/3 Mehrheit gab es für das Auflösungsrecht des Landtages in Mecklenburg-Schwerin keine formellen Voraussetzungen. Materielle Voraussetzungen hatte der Landtag ebenfalls nicht zu beachten, so dass jederzeit seine Auflösung beschlossen werden konnte. Die Befugnisse des Landtages waren daher vollumfänglich, von der Bestimmung des Ministeriums, der Abberufung desselben bis hin zur eigenen Auflösung. Ein verfassungsrechtliches Instrument derart, dass die Handlungsfähigkeit so beeinträchtigt sein muss,

dass eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll möglich wäre, existierte in Mecklenburg-Schwerin nicht. Von der Möglichkeit der Auflösung machte der vierte Landtag nur Gebrauch, weil die politischen Kräfteverhältnisse so beeinträchtigt waren, dass die Regierung in der Minderheit war und ihr auch keine Unterstützung von den Kommunisten zugesprochen wurde.⁶⁰⁷ Eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik gab es folglich nicht sinnvoll zu verwirklichen. Der Landtag selbst bewahrte hier seine politische Stabilität, ohne dass besondere Regelungen zu seiner Auflösung in der Verfassung vorgesehen waren. Ebenso gut hätte der Landtag seine Stellung als Inhaber des Auflösungsrechtes missbrauchen können und schon bei Komplikationen geringster Art, beispielsweise bei Ablehnung einfachster Gesetzentwürfe des Ministeriums, eine Auflösung beschließen können. Dass es dazu in Mecklenburg-Schwerin keinem Fall kam, spricht dafür, dass der Landtag selbst in der Lage war, seine politische Stabilität zu bewahren. Nicht einmal die Demokraten als Koalitionspartner der Sozialdemokraten sahen sich imstande, die Regierungsgeschäfte ohne ausreichende Mehrheit weiterzuführen. Obwohl sich die Sozialdemokraten bereit gezeigt hatten, mit anderen Parteien eine „Plattform“ zu gestalten, konnte sich keine neue Regierung bilden.

Typisch für den dritten und vierten Landtag war das Misstrauen der Parteien gegenüber der Regierung, obwohl sich Parlamentarier im Ministerium befanden, die auf eine Unterstützung der Mehrheit der Landtagsabgeordneten hofften. Die Regierung Schroeder war nicht selten darauf angewiesen, sich anderweitig um Mehrheiten zu bemühen, so dass die Regierungsstabilität permanent gefährdet war. Erstmals geriet im vierten Landtag eine Regierung mit dem Haushaltsplan in die Minderheit. Das Ministerium trat nach einem erfolgreichen Misstrauensantrag der Kommunisten zurück. Es wurde aber wiedergewählt, was die Annahme, dass das Parlament zur Bestellung einer neuen Regierung nicht in der Lage gewesen wäre, bestärkt. Es zeigt sich vor allem, dass sich Mehrheiten für einen Sturz der Regierung meist finden konnten, während die Bildung einer neuen Regierung in der Regel nicht gelang.

Der so genannte Fünfte Ordentliche Landtag von Mecklenburg-Schwerin entsprach in seiner Zusammensetzung der des vierten Landtages. Die Sozialdemokraten und Demokraten

⁶⁰⁷ Vgl. Verhandlungen des 4. OL, Sp. 1432 f., als der Abgeordnete Warnke einen kommunistischen Antrag betreffend Auflösung des Landtages zum 22. Mai 1927 begründete damit, dass sich ungeheure Schwierigkeiten zeigten, weil diese Regierung nicht imstande gewesen sei zu regieren. Es wird deutlich, dass sie eine Unterstützung der Sozialdemokraten ablehnten.

bildeten wieder eine Minderheitsregierung, und die Regierung Schroeder war erneut in der unvorteilhaften Lage, eine Minderheitsregierung darzustellen, die keine Stetigkeit der Unterstützung durch andere Parteien zu erwarten hatte und somit von Anfang an handlungsfähig war. Gerade weil sich in der Zusammensetzung des Landtages keine Änderungen ergeben hatten, vertrat Ministerpräsident Schroeder die Auffassung, dass das Ministerium weiterhin im Amt bleiben könne. In der Verfassung gab es keine Regelung dahingehend, dass ein Ministerium nach Durchführung von Neuwahlen zurücktreten musste. In der Staatsrechtswissenschaft zur Zeit des verfassungsgebenden Landtages wurde nicht die Auffassung vertreten, dass es sich bei der Regierung um einen Ausschuss handle. Es gab keine Verpflichtung zum Rücktritt der Regierung nach Neuwahlen. Die Begründung des Antrages der Deutschnationalen auf Abberufung war daher nicht gerechtfertigt. Mit dem Antrag auf Abberufung hatten die Deutschnationalen letztlich keinen Erfolg, insbesondere auch deshalb, weil die Kommunisten nicht mitstimmten. Das Misstrauen der Kommunisten gegen die sozialdemokratisch-demokratische Regierung blieb allerdings nach wie vor erhalten. Bereits in der fünften Sitzung gelangte ein kommunistisches Misstrauensvotum erfolgreich gegen einen Staatsminister zur Annahme, der sich bei der Wahl eines neuen Staatsministers allerdings wieder durchsetzen konnte.

Es ist festzuhalten, dass die Zusammenarbeit von Regierung und Landtag gut verlief. Dem Haushaltsplan des Haushaltsjahres 1927 stimmte eine Mehrheit des Landtages zu. Das Ministerium war daher in der Lage, das Gespräch zur Opposition zu suchen und sogar Kompromisse zu schließen. Um handlungsfähig zu bleiben, musste sich das Ministerium um eine Abgeordnetenmehrheit nötigenfalls bei der Opposition bemühen, weil es sich der Stimmen der Kommunisten nicht sicher sein konnte. Insbesondere konnten die Haushaltspläne für 1928 und für 1929 im Landtag durchgesetzt werden, jeweils unter anderem mit den Stimmen der Gruppe der Volkswohlfahrt. Wobei die Regierung nicht nur gegen die Stimmen der Opposition selbst eine Mehrheit der Abgeordneten suchen musste, sondern insoweit auch gegen die Stimmen der Kommunisten, denn auch letztgenannte stimmten gegen die Haushaltspläne. Am Gelingen des parlamentarischen Systems waren die Kommunisten weiterhin nicht interessiert. Dem Ministerium Schroeder gelang es des Weiteren, einen Gesetzentwurf über die Landdrosteien zur Annahme zu führen. Damit wurden die Landdrosteien abgeschafft, eigene Lokalbehörden als Unterbau für den Staat.

Dass keine Misstrauensanträge gegen die Regierung mehr gestellt wurden, dürfte vor allem daran gelegen haben, dass keine neue Regierung gebildet werden konnte. Die Opposition bediente sich stattdessen anderer parlamentarischer Mittel, um dem Ministerium gegenüber ihr

Misstrauen auszudrücken und das Ministerium öffentlich vorzuführen. Wegen des Gesetzes über die Aufhebung der Landdrosteien beispielsweise beantragten die Deutschnationalen eine Anrufung des Staatsgerichtshofes. Als sie mit diesem Antrag nicht erfolgreich waren und auch ein Misstrauensantrag keine Aussicht auf Erfolg bot, versuchten sie es mit einem Antrag auf Beendigung der Wahldauer des fünften Landtages, der am 28. November 1928 Gegenstand im Landtag war. Im Gegensatz zu der Ausgangslage im vierten Landtag, als nicht einmal mehr der demokratische Fraktionspartner für die Regierung war, wusste die Regierung Schroeder bislang eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich. Aus diesem Grund wäre eine Auflösung des Landtages nicht zweckmäßig gewesen. Der Antrag der Deutschnationalen führte daher nicht zum erhofften Erfolg.

Im Mai 1929 setzten sich die Deutschnationalen allerdings mit einem Antrag auf Auflösung durch. Nachdem der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich entschieden hatte, dass der sächsische Landtag sich wegen einer Bestimmung des Wahlgesetzes auflösen müsse, beschloss der fünfte Landtag von Mecklenburg-Schwerin am 7. Mai 1929 mit der erforderlichen 2/3 Mehrheit seine Auflösung. Diese Auflösung war notwendig, weil davon ausgegangen werden konnte, dass der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich den mecklenburg-schwerinschen Landtag zugunsten der Nationalsozialisten mit der gleichen Argumentation auflösen würde. Die mehrheitliche Zustimmung zur Auflösung sollte einem solchen Urteil des Staatsgerichtshofes vorgreifen. Ein Landtag, der jederzeit mit einem Auflösungspruch des Gerichts rechnen musste, war ohnehin handlungsunfähig, weshalb die Selbstauflösung eine zweckmäßige Entscheidung darstellte.

Im so genannten Sechsten Ordentlichen Landtag von Mecklenburg-Schwerin waren erstmals nationalsozialistische Abgeordnete vertreten. Es bildete sich eine Rechtsregierung unter dem neuen Ministerpräsidenten Eschenburg. Diese Minderheitsregierung konnte sich der Unterstützung durch eine Landtagsmehrheit sicher sein. Obwohl die in der Regierung vertretenen Parteien das parlamentarische Regierungssystem grundsätzlich ablehnten, gab es keine Auffälligkeiten dahingehend, dass die Zusammenarbeit von Regierung und Landtag nicht gelang. Die neue Regierung unter Eschenburg überstimmte zusammen mit den Nationalsozialisten und der Bauernpartei gleich zu Beginn der Landtagssitzungen einen sozialdemokratischen und einen kommunistischen Antrag mit dem Inhalt, dass die Erklärung der Regierung nicht der Auffassung des Landtages entspreche. Damit konnte die Regierung demonstrieren, dass sie eine Mehrheit des Landtages auf ihrer Seite hat. Misstrauensanträge gegen das Ministerium oder gegen einzelne Minister hätten keinen Erfolg gehabt, weil die

Regierung das Vertrauen der sie unterstützenden Parteien besaß. Die Unterstützung durch die Nationalsozialisten und den Abgeordneten der Bauernpartei ermöglichte es der Regierung insbesondere, dass ihr Entwurf über ein Schulpflichtgesetz mehrheitlich angenommen wurde.⁶⁰⁸ Ferner konnte die Regierung die Gesetzentwürfe über die Haushaltspläne für das Rechnungsjahr 1930 und 1931 mit einer Landtagsmehrheit beschließen.⁶⁰⁹ Die Regierung Eschenburg machte ferner von ihrem Recht Gebrauch, Notverordnungen zu erlassen. Bei den von der Regierung erlassenen Notverordnungen handelte es sich um auf eine gesonderte Ermächtigung vom Reich gestützte Verordnung („Dietramszeller Verordnung“). Auf Grund einer ausreichenden Mehrheit brauchte die Regierung nicht zu befürchten, Misstrauensanträgen ausgesetzt zu sein. Das Vertrauensverhältnis zwischen dem Ministerium und den sie unterstützenden Parteien blieb bis zum Ende der Legislaturperiode von Bestand. In dieser Zeit hatte es nur einen Misstrauensantrag von kommunistischer Seite gegeben, der mehrheitlich abgelehnt wurde.

Während die Kommunisten, obwohl sie den Sozialdemokraten im fünften Landtag Unterstützung zugesagt hatten, der Regierung keine stetige Unterstützung gaben, konnte die Regierung Eschenburg sich der Unterstützung durch die Nationalsozialisten und die Bauernpartei sicher sein. Auf diese Weise gelang es erstmals einer Minderheitsregierung, effektiv und nahezu ohne jedwede Misstrauensanträge zu arbeiten, weil sie vollumfänglich von den Nationalsozialisten und der Bauernpartei unterstützt wurden. Dadurch war die Regierung Eschenburg in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt und nicht darauf angewiesen, sich anderweitig um eine Mehrheit von Landtagsabgeordneten zu bemühen.

Bei der Regierung des so genannten Siebten Ordentlichen Landtages von Mecklenburg-Schwerin handelte es sich um eine Mehrheitsregierung mit absoluter Mehrheit der Regierungspartei, den Nationalsozialisten, die darüber hinaus von den übrigen Rechtsparteien, DNVP und Arbeitsgemeinschaft nationaler Mecklenburger, unterstützt wurde. Die Mehrheitsverhältnisse ermöglichten es den Nationalsozialisten, ihre Konzepte beliebig zu verwirklichen. Das Vertrauensverhältnis innerhalb der Regierungspartei und zu den übrigen Rechtsparteien blieb von Bestand, bis Adolf Hitler die Macht übernahm und die Sitzungen des Landtages endeten. Misstrauensanträge gab es nicht, die unter diesen Umständen sicherlich auch nicht zum Erfolg geführt hätten. Gegen die Staatsminister sollte stattdessen nach einem Antrag von sozialdemokratischer Seite Anklage vor dem Staatsgerichtshof erhoben werden. Die Sozialdemokraten hatten mangels ausreichender Mehrheit mit ihrem Antrag keinen Erfolg.

⁶⁰⁸ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 495.

⁶⁰⁹ Vgl. Verhandlungen des 6. OL, Sp. 1177 (Haushaltsplan für 1930) und Sp. 2765 (Haushaltsplan für 1931).

Die Arbeitsfähigkeit dieser Regierung belegt eine Menge von beschlossenen Gesetzen, wobei sich die Nationalsozialisten als Gegner des parlamentarischen Regierungssystems präsentierten, indem sie mit ihrer Änderung der Geschäftsordnung sogar Rechte der Minderheit beschnitten.

Nach den Reichstagswahlen wurde auch in Mecklenburg-Schwerin ein neuer Landtag gebildet, jedoch ohne gesonderte Wahlen zum Landtag, sondern nach den Ergebnissen der Reichstagswahlen. Durch die Ausschaltung der demokratischen und linken Kräfte war das parlamentarische Regierungssystem endgültig abgeschafft.

Nach alledem ist zu konstatieren, dass in Mecklenburg-Schwerin die einzelnen Regierungen nur dann Handlungsfähigkeit erhielten, wenn sie eine Landtagsmehrheit hinter sich hatten. Im Falle von Mehrheitsregierungen war das relativ unproblematisch, es sei denn, wie bei der Großen Koalition unter Stelling, eine Regierungspartei entzog sich plötzlich der Regierungsverantwortung. Dass ausgerechnet die nationalsozialistische Regierung eine gut funktionierende Regierung darstellte, scheint gerade unter dem Aspekt des fragwürdigen Zustandekommens der absoluten Mehrheit und auf der Vorstufe zum Dritten Reich mit einem schlechten Beigeschmack behaftet zu sein. Doch auch Minderheitsregierungen konnten handlungsfähig werden, wenn eine Mehrheit des Landtages ihnen Unterstützung zukommen ließ. So konnte die Regierung Eschenburg als Minderheitsregierung erstmals effektiv arbeiten, weil sie eine Landtagsmehrheit hinter sich hatte. Auch die zweite Regierungsphase des Ministeriums Schroeder zeigt, dass eine Minderheitsregierung handlungsfähig werden konnte, wenn sie eine Mehrheit im Landtag durch Zugeständnisse an einzelne Abgeordnete gewinnen konnte.

Das parlamentarische Regierungssystem litt allerdings in Mecklenburg-Schwerin unter einer Krise, die sich darin zeigte, dass in den meisten Fällen Minderheitsregierungen im Amt waren. Auch hier blieben die Parteien also im „negativen Parlamentarismus“⁶¹⁰ stecken.

Es fehlte den Parteien die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und zum Eingehen von Kompromissen betreffend ihre politischen Ansichten. Sie fanden sich eher mit dem Vorliegen von Minderheitsregierungen ab und brachten den jeweiligen Regierungen Misstrauen entgegen, als sich selbst zur Übernahme von Regierungsverantwortung bereit zu

⁶¹⁰ Vgl. *Grosser*: Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, S. 217, für die Parteien auf Reichsebene.

erklären. Es fehlte somit am Vorliegen der Grundvoraussetzungen für das Gelingen des parlamentarischen Regierungssystems.

Diese negative Entwicklungsgeschichte ist auch in anderen Ländern und im Reich gleichermaßen zu beobachten, so dass in Mecklenburg-Schwerin insoweit keine „Verspätung“ mehr erkennbar ist.⁶¹¹ Auf Reichsebene gab es von den 21 Reichsregierungen acht Mehrheitsregierungen. Abgesehen von diesen und den Präsidialkabinetten der letzten Jahre waren die übrigen Regierungen Geschäfts-, tolerierte Minderheitsregierungen oder „Kabinette der Köpfe“. In jedem Fall also Minderheitsregierungen, weil sich eine regierungsfähige Mehrheit im Reichstag nicht finden ließ.⁶¹²

In Mecklenburg-Strelitz existierte in den Jahren 1923 bis 1927 eine für die Weimarer Republik ungewöhnliche Konstellation. Dort hielt sich eine von der DNVP bis zur DDP reichende Koalition, wobei nach Neuwahlen auch hier keine sicheren Mehrheitsverhältnisse zustande kamen, weshalb eine Selbstauflösung des Landtages beschlossen wurde. Danach formierte sich eine Art „Große Koalition“, indem Vertreter der DVP und Wirtschaftspartei zur Regierung als „Beiräte“ hinzugezogen wurden. Doch auch diese Koalition hielt nur bis zum Dezember 1931 und zerfiel durch eine Regierungskrise. Neuwahlen führten schließlich zu einer Regierung der Konservativen mit einem Vertreter der NSDAP im Ministerium.⁶¹³

In Sachsen führten schlechte Mehrheitsverhältnisse dazu, dass der Ministerpräsident Heldt (Sozialist) sich am 1. Juli 1927 zur Umbildung seines Kabinetts verstehen musste, um sich die fortlaufende Unterstützung der Volksrechtspartei und der Deutschnationalen zu sichern. Die sächsische Regierungskoalition reichte danach von der deutschnationalen zur altsozialistischen Partei – das war einmalig in der Koalitionsgeschichte der Weimarer Zeit.⁶¹⁴

In Württemberg und Bayern setzte sich nach 1930 das „System der permanenten Geschäftskabinette“ durch, d. h. Regierungen ohne ausreichende Mehrheit im Parlament verblieben trotz ihres Rücktritts im Amt und führten die Geschäfte als Geschäftsregierungen weiter.⁶¹⁵ Dieses System setzte sich in Mecklenburg-Schwerin nicht durch. Hier ging der Landtag mit dem Problem des Verlustes der Regierungsmehrheit anders um und bevorzugte als „Ausweg“ die Auflösung des Landtages in der Hoffnung neuer Mehrheitsverhältnisse durch Neuwahlen. Die Regierungen verblieben deshalb in Mecklenburg-Schwerin in der Regel nicht

⁶¹¹ Zu den Minderheitsregierungen in den deutschen Ländern in den Jahren 1928-32 siehe *Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band VI, S. 755; 761; 794; 801 f.; 809 f.; 846. Über die Reichskrisen siehe *Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band VII, dort insbesondere S. 732 f.

⁶¹² *Glum: Regierungssystem*, S. 244.

⁶¹³ Vgl. *Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band VI, S. 828 f.

⁶¹⁴ Vgl. ebenda, S. 810.

⁶¹⁵ Vgl. ebenda, S. 787 und S. 794.

bis zum Ablauf der Legislaturperiode im Amt, wenn sie keine Mehrheit mehr im Landtag besaßen, sondern es wurden dort vom Landtag die Selbstauflösung beschlossen und Neuwahlen in Kauf genommen.

Insgesamt machte der Landtag in Mecklenburg-Schwerin wegen fehlender Mehrheiten in drei Fällen von seinem Selbstauflösungsrecht Gebrauch und beendigte die Legislaturperiode eigenständig vor deren Ablauf. Anzumerken ist, dass einer Selbstauflösung grundsätzlich Misstrauensanträge und der Rücktritt der Regierung vorausgingen. Hier bestätigt sich, dass die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin keine Regierungsstabilität gewährleistete, indem die Regierungsmitglieder jederzeit und einzeln von ihrem Amt zurücktreten durften, ohne dass es einer von der Mehrheit des Landtages getragenen neuen Regierung bedurfte. Das Selbstauflösungsrecht wurde jedoch in keinem Fall missbraucht. Obwohl es keine materiellen Voraussetzungen für die Auflösung zu beachten galt, zeigten die Parteien Verantwortungsgefühl. Der Landtag machte von seinem Recht der Selbstauflösung nur Gebrauch, wenn die Regierbarkeit nicht mehr gewährleistet war, weil es keine Mehrheitsbildung gab. Mit der Zeit hatte sich bei den Abgeordneten durchgesetzt, dass eine Regierung nur dann handlungsfähig werden konnte, wenn sie von einer Mehrheit des Landtages Unterstützung fand. Wenn eine solche Mehrheit vorhanden war, unterließen die Fraktionen des Landtages auch das Stellen von Misstrauensanträgen, von denen es zu Beginn der Weimarer Republik in Mecklenburg-Schwerin noch zu Genüge gegeben hatte.

In einem weiteren Falle löste der Landtag sich aus einem anderen Grund vorzeitig auf. Es konnte davon ausgegangen werden, dass der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich eine Entscheidung zur Auflösung treffen würde. Nur der zweite und sechste Landtag waren imstande, über die gesamte vorgesehene Legislaturperiode zu arbeiten. Sicherlich hätte auch der siebte Landtag über die gesamte Legislaturperiode gearbeitet, weil die Regierung eine absolute Mehrheit besaß und bis zur Machtergreifung Hitlers ihre Funktionsfähigkeit gezeigt hatte. Auch die zweite Regierung Schroeders hätte sich in der Lage gezeigt, bis zum Ende der Legislaturperiode zu regieren, wäre es nicht zur Auflösung des Landtages gekommen.

Während der sieben Landtage koalierten die Parteien auf verschiedene Weise im Landtag, um die Regierbarkeit zu gewährleisten. In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden diese Vorgänge noch einmal abschließend dargestellt. Es werden die jeweilige Landtagsperioden genannt, die Regierungsmitglieder und der Vorsitz. Ferner wird kurz die

jeweilige Form der Regierung zusammenfassend dargestellt. Zuletzt werden die Gründe für die Beendigung der Regierungstätigkeit genannt.

Anhang 1: Tabellarische Übersicht zu den Regierungen von Mecklenburg-Schwerin 1920-1933

Landtag	Regierung (Zahl der Mitglieder)	Vorsitz	Regierungsform	Grund für die Beendigung der Regierungstätigkeit
Erster Ordentlicher Landtag: Juli 1920 bis Januar 1921	DVP (2), DNVP (3)	Reincke-Bloch (DVP)	Minderheitsregierung – teilweise Unterstützung von Wirtschaftsbund, Dorfbund und teilweise der DDP	Rücktritt der gesamten Regierung, weil der Landtag mit der Tätigkeit des Justizministers nicht einverstanden war
Januar 1921 bis April 1921	SPD (5)	Stelling (SPD)	Minderheitsregierung – teilweise Unterstützung von der KPD und teilweise von Wirtschaftspartei und Dorfbund	Auflösung des Landtages und Neuwahlen, weil die neue Regierung nicht als Minderheitsregierung fungieren wollte, zumal eine Unterstützung durch die KPD nicht sicher war
Zweiter Ordentlicher Landtag: April 1921 bis Juni 1922	SPD (3), DDP (1), Wirtschaftsbund (Fraktionsgemeinschaft von Mittelstandspartei und Dorfbund) (1) und DVP (1)	Stelling (SPD)	Mehrheitsregierung – Große Koalition, die mehr als einen Monat für Regierungsbildung benötigte	Ablehnung des neuen Landwirtschaftsministers, Stier, durch die DVP, mit der Folge, dass der Demokrat Brückner und Reincke-Bloch (DVP) vom Amte der Regierung zurücktraten
Juni 1922 bis März 1924	SPD (3), DDP (2) und Dorfbund (1)	Stelling (SPD)	Mehrheitsregierung – nunmehr als kleine Koalition	Ablauf der Wahlperiode des Landtages, wobei Brückner das Amt des Justizministers zunächst als Geschäftsmminister weiterführte bis zu seinem endgültigen Ausscheiden wegen eines Gesetzes, das die Zahl der Minister auf vier festsetzte
Dritter Ordentlicher Landtag: März 1924 bis Juli 1926	DVP (1), DNVP (2)	von Brandenstein (DNVP)	Minderheitsregierung – teilweise Unterstützung von DNVFP	Wahlperiode endete erneut durch Auflösung des Landtages, weil die Regierung zurückgetreten war, nachdem sie die Unterstützung durch die Deutschvölkischen verloren hatte

Landtag	Regierung	Vorsitz	Regierungsform	Grund für die Beendigung der Regierungstätigkeit
Vierter Ordentlicher Landtag: Juli 1926 bis April 1927	SPD (2), DDP (1)	Schroeder (SPD)	Minderheitsregierung – teilweise Unterstützung von der Gruppe für Volkswohlfahrt und der KPD und sogar teilweise von der Wirtschaftspartei, wobei bereits die Wahl der Regierung nur zustande kam, weil die Rechtsparteien sich ihrer Stimme enthielten	Wahlperiode endete wieder durch Auflösung des Landtages, weil für den Finanzhaushaltsplan keine Mehrheit im Landtag zustande gekommen war, woraufhin die Regierung zurücktrat und die Mehrheitsverhältnisse keine neue Regierung ergaben, so dass das Ministerium Schroeder wiedergewählt wurde
Fünfter Ordentlicher Landtag: April 1927 bis Juli 1929	SPD (2), DDP (1)	Schroeder (SPD)	Minderheitsregierung – Schroeder blieb nach der Wahl zum Fünften Ordentlichen Landtag mit seinem Ministerium im Amt und war, genauso wie im Vierten Ordentlichen Landtag, auf Unterstützung angewiesen	Wahlperiode endete durch Auflösung des Landtages, weil sich die Regierung in ihrer Handlungsfähigkeit gefährdet sah, da eine Auflösung des Landtages durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich drohte
Sechster Ordentlicher Landtag: Juli 1929 bis Juli 1932	DNVP (1), parteilose Abgeordnete (2)	Eschenburg (DNVP)	Minderheitsregierung – Unterstützung von den Nationalsozialisten und der Bauernpartei, so dass Mehrheit im Landtag vorhanden war	Ablauf der Wahlperiode, erstmals Minderheitsregierung, die auf eine feste Mehrheit im Landtag vertrauen konnte
Siebter Ordentlicher Landtag: Juli 1932 bis April 1933	NSDAP (2)	Granzow (NSDAP)	Mehrheitsregierung, die mit einem Sitz Mehrheit in den Landtag einzog und somit die absolute Mehrheit bildete	Machtübernahme Adolf Hitlers im Januar 1933 führt zum Ende dieses Landtages (Gleichschaltungsgesetz: achter Landtag wird ohne Wahl nach den Ergebnissen der Reichstagswahl gebildet)

Anhang 2: Die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920

Auszug:

Vierter Abschnitt.

Der Landtag, die Volksabstimmung und die Gesetzgebung.

§ 26. Die Gesetzgebung steht dem Landtage zu, soweit sie nicht vom Volke unmittelbar geübt wird oder in der Verfassung anderen Organen übertragen ist.

§ 27. Die Abgeordneten werden auf Grund des Landtagswahlgesetzes nach dem Grundsatz der Verhältniswahl mit gebundenen Listen unter Ausschluß der Listenverbindung gewählt. Wählbar ist jeder Wahlberechtigte.

§ 28. (1) Im Staats- und Gemeindedienst Beschäftigte und Militärpersonen bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Landtag.

(2) Zur Vorbereitung ihrer Wahl ist ihnen ein angemessener Urlaub zu gewähren.

§ 29. (1) Die Verhandlungen des Landtags sind öffentlich.

(2) Durch Beschluß einer Mehrheit von drei Vierteln der anwesenden Abgeordneten kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, wenn es das Wohl des Landes dringend erfordert. Der Beschluß ist nur zulässig, wenn der Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit mindestens einen Tag vorher auf die Tagesordnung gesetzt ist. Der Antrag muß von dem Staatsministerium oder von mindestens einem Sechstel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gestellt werden. Die Beratung und Beschlußfassung erfolgt in geheimer Sitzung. Über den Inhalt der geheimen Sitzung haben die Abgeordneten Verschwiegenheit zu beobachten, sofern der Landtag diese Verpflichtung nicht im Einzelfalle durch Beschluß aufhebt.

(3) Die Schweigepflicht erstreckt sich auch auf Verhandlungen der Ausschüsse, für die der Ausschluß mit Drei-Viertel-Mehrheit Vertraulichkeit beschlossen hat.

§ 30. (1) Der Landtag wird auf drei Jahre gewählt. Die Frist beginnt mit dem Wahltage. Der neue Landtag muß vor Ablauf der Wahldauer des alten Landtags gewählt werden.

(2) Seine Wahldauer kann vorzeitig beendet werden durch Volksabstimmung oder durch den eigenen Beschluß von zwei Dritteln der anwesenden Landtags-Mitglieder. Der Antrag hierauf muß drei Tage vorher auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Neuwahl muß innerhalb 60 Tage, der Zusammentritt des neuen Landtages innerhalb 90 Tage nach Beendigung des alten stattfinden.

§ 31. (1) Der Landtag wird durch das Staatsministerium berufen. Die Berufung muß wenigstens alljährlich erfolgen. Sie muß auf Verlangen eines Drittels der gesetzlichen Zahl der Mitglieder innerhalb vierzehn Tage geschehen.

(2) Die Versammlung des Landtags findet am Sitze der Regierung statt.

§ 32. Der Landtag beschließt über seine Vertagung und die Schließung des Sitzungsabschnitts. Im Falle der Vertagung bestimmt der Landtag die Art seines Wiedertzusammentritts.

§ 33. Der Landtag prüft die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er gibt sich seine Geschäftsordnung und wählt seinen Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und die Schriftführer.

§ 34. Dem Vorsitzenden untersteht die Hausverwaltung. Er übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagshause aus. Er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses nach Maßgabe des Haushaltsvoranschlags und vertritt den Freistaat in allen diese Verwaltung betreffenden Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten. Zwischen zwei Sitzungs- oder zwei Wahlabschnitten werden die Verwaltungsgeschäfte von dem letzten Vorsitzenden weitergeführt.

§ 35. (1) Der Landtag beschließt mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit nicht durch die Verfassung etwas anderes bestimmt ist. Zur Gültigkeit eines Beschlusses ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich, jedoch sind alle Beschlüsse gültig, welche gefaßt sind, ohne daß die Beschlußfähigkeit vor der Abstimmung angezweifelt ist.

(2) Für die vom Landtage vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.

§ 36. (1) Die Mitglieder des Staatsministeriums und ihre Beauftragten sind berechtigt, in den Vollsitzungen und Ausschüssen des Landtags jederzeit das Wort zu ergreifen. Sie unterstehen der Geschäftsordnung des Landtags ebenso wie die Abgeordneten.

(2) Auf Verlangen müssen die Mitglieder des Staatsministeriums vor dem Landtage und seinen Ausschüssen erscheinen.

§ 37. (1) Gesetze werden, soweit sie nicht vom Landtage selbst eingebracht werden, vom Staatsministerium vorbereitet und dem Landtage zur Beschlußfassung vorgelegt.

(2) Sie unterliegen einer dreimaligen Beratung und Beschlußfassung (Lesung). Die dritte Lesung darf frühestens am Tage nach Beendigung der Beschlußfassung zweiter Lesung beginnen. Die Frist kann auf Vorschlag des Staatsministeriums gemäß den Bestimmungen der Geschäftsordnung gekürzt werden.

§ 38. Die Abgeordneten sind Vertreter des gesamten Volkes, nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

§ 39. (1) Kein Abgeordneter darf zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs gemachten Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

(2) Gegen Abgeordnete des Landtags kann wegen Bestechlichkeit und wegen schwerer Verletzung der Schweigepflicht über Tatsachen, die in geheimer Sitzung des Landtags mitgeteilt sind, auf Antrag des Landtags Anklage erhoben werden.

(3) Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gestellt und wenigstens drei Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Erhebung der Anklage kann nur von einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden.

§ 40. (1) Kein Abgeordneter kann ohne die Genehmigung des Landtags während des Sitzungsabschnitts wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages ergriffen wird.

(2) Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, welche die Ausübung des Abgeordnetenberufs beeinträchtigt.

(3) Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags für die Dauer des Sitzungsabschnitts aufgehoben.

§ 41. (1) Die Mitglieder des Landtags sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten Tatsachen anvertraut haben oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordneten-Berufs Tatsachen anvertraut haben, und über diese Tatsachen selbst ihr Zeugnis zu verweigern.

(2) Auch in Beziehung auf Beschlagnahme von Schriftstücken und Durchsuchungen stehen sie den Personen gleich, welche ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht haben.

§ 42. Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Landtags oder seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

§ 43. (1) Die Abgeordneten erhalten eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe durch Gesetz bestimmt wird. Ein Verzicht auf die Aufwandsentschädigung ist unzulässig.

(2) Den Abgeordneten steht freie Fahrt in jeder Wagenklasse auf allen in Mecklenburg-Schwerin befindlichen Eisenbahnen während der gesamten Wahldauer des Landtags zu.

§ 44. (1) Die vom Landtage beschlossenen Gesetze werden dem Staatsministerium zugestellt. Sie sind vom Staatsministerium auszufertigen und zu verkünden.

(2) Das Staatsministerium kann jedoch innerhalb einer Frist von einem Monat nach der Zustellung des Gesetzes jedes vom Landtag beschlossene Gesetz im ganzen oder in einzelnen Teilen dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorlegen.

(3) Das Staatsministerium ist ferner berechtigt, innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen nach der Zustellung des Gesetzes den Landtag um wiederholte Beratung des Gesetzes zu ersuchen. Dieses Ersuchen kann bis zum Abschlusse der erneuten ersten Lesung des Gesetzes zurückgenommen werden. Das vom Landtage wiederum, wenn auch mit Änderungen, in dreimaliger Beratung in demselben oder im folgenden Sitzungsabschnitt beschlossenen Gesetz kann vom Staatsministerium entweder verkündet oder innerhalb vierzehn Tage nach der Zustellung im ganzen oder in einzelnen Teilen einer Volksabstimmung unterbreitet werden. Das in dieser Abstimmung mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden angenommene Gesetz ist vom Staatsministerium zu verkünden.

(4) Die Bestimmungen der vorstehenden Absätze finden sinngemäße Anwendung, wenn der Landtag einen vom Staatsministerium eingebrachten Gesetzentwurf ablehnt.

§ 45. (1) Eine Volksabstimmung - Volksentscheid - kann begehrt werden über die Vorlage eines Gesetzentwurfes an den Landtag. Dem Begehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist vom Staatsministerium unter Darlegung seiner Stellungnahme dem Landtage zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Landtag unverändert angenommen worden ist.

(2) Ein Volksentscheid kann ferner über die Anrufung des Staatsgerichtshofes und die vorzeitige Beendigung der Wahldauer des Landtages begehrt werden.

(3) Das Volksbegehren muß schriftlich beim Staatsministerium oder Landtag vom einem Sechstel der bei der letzten Wahl oder Volksabstimmung Stimmberechtigten gestellt werden. Bezweckt das Volksbegehren eine Verfassungsänderung, so ist ein Drittel aller Stimmberechtigten erforderlich.

§ 46. Staatshaushalt, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen unterliegen dem Volksbegehren und Volksentscheid nicht.

§ 47. Das Verfahren beim Volksentscheid und Volksbegehren wird durch Gesetz geregelt.

§ 48. (1) Die Ausfertigungen der Gesetze müssen von mindestens der Hälfte der im Amte befindlichen Staatsminister unterschrieben werden.

(2) Die Gesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch Verkündung im Regierungsblatte. Sie treten, wenn nicht in dem Gesetze selbst etwas anderes bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe des Tages in Kraft, an dem das Regierungsblatt in Schwerin ausgegeben ist.

§ 49. (1) Staatsverträge werden vom Staatsministerium abgeschlossen. Sie bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Landtages und sind wie Gesetze auszufertigen und zu verkünden.

(2) Die §§ 44, 45 finden sinnngemäße Anwendung.

Fünfter Abschnitt.

Die Verwaltung und die Ministerien.

§ 50. (1) Der Landtag hat das Recht, die gesamte Staatsverwaltung zu überwachen und vom Staatsministerium Auskunft über alle Einzelheiten der Verwaltung zu fordern.

(2) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder die Verpflichtung, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Der Ausschluß der Öffentlichkeit ist zulässig, wenn er von dem Untersuchungsausschuß mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen wird. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren und bestimmt die Zahl der Mitglieder des Ausschusses. Alle Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse und Beweiserhebungen Folge zu leisten. Alle Akten sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.

(3) Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinnngemäße Anwendung.

§ 51. Die Verwaltung, insbesondere die Ausführung der Gesetze, der Erlaß der dazu erforderlichen Anordnungen und die Vertretung des Staats im Rechtsverkehr ist Sache des Staatsministeriums und der Fachministerien.

§ 52. Das Staatsministerium besteht aus einer durch Gesetz bestimmenden Zahl von Staatsministern. Der Vorsitzende führt die Amtsbezeichnung: Ministerpräsident.

§ 53. (1) Die Staatsminister werden vom Landtage gewählt. Zwischen der Wahl des Ministerpräsidenten und der Wahl der übrigen Mitglieder des Staatsministeriums liegt eine Frist von zwei Tagen. Diese Frist kann auf Beschluß des Landtages verkürzt werden. Die Staatsminister können Abgeordnete sein und verlieren durch die Wahl nicht ihren Sitz im Landtag. Sie bedürfen des Vertrauens des Landtages und können jederzeit vom Landtage abberufen werden und jederzeit ihre Entlassung nehmen, führen aber ihr Amt bis zum Amtsantritt ihres Nachfolgers weiter.

(2) Der Antrag auf Abberufung muß von einem Viertel der Abgeordneten gestellt und wenigstens drei Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden.

(3) Die Erklärung der Staatsminister, daß sie ihre Entlassung nehmen, ist dem Staatsministerium gegenüber abzugeben und von diesem dem Landtage mitzuteilen.

(4) Die Mitglieder des Staatsministeriums dürfen nicht gleichzeitig Abgeordnete eines anderen Landtages sein.

§ 54. (1) Das Staatsministerium gliedert sich in eine durch Gesetze zu bestimmende Zahl von Fachministerien, denen ein Mitglied des Staatsministeriums vorsteht.

(2) Das Staatsministerium bestimmt die Vorstände der Fachministerien. Nicht alle Mitglieder des Staatsministeriums brauchen einem Fachministerium vorzustehen.

(3) Der Geschäftskreis der Ministerien wird durch Verordnung des Staatsministeriums bestimmt.

(4) In den Fachministerien können für wichtigere Verwaltungszweige besondere Abteilungen gebildet werden.

(5) Die Fachministerien sind innerhalb ihres Geschäftskreises selbständig. Das Staatsministerium ist aber berechtigt, auch über Angelegenheiten, die zum Geschäftskreis eines Fachministeriums gehören, zu beraten und zu beschließen.

§ 55. (1) Der Vorsitzende des Staatsministeriums vertritt den Staat nach außen, soweit nicht die Angelegenheit zum Geschäftskreis eines Fachministeriums gehört. Er führt den Vorsitz im Staatsministerium und gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag.

(2) Die Verfügungen des Staatsministeriums zeichnet der Vorsitzende oder bei seiner Verhinderung ein anderer Staatsminister, die der Fachministerien ihr Vorstand oder in seinem Auftrage und unter seiner Verantwortung ein ihm unterstehender Beamter.

(3) Für Behinderungsfälle regelt das Staatsministerium die Vertretung seiner Mitglieder. Ein Mitglied, dem die Vertretung eines anderen übertragen ist, hat im Staatsministerium nur eine Stimme.

(4) Im übrigen regelt das Staatsministerium seine Geschäftsordnung selbst. Die Regelung kann auch durch Gesetz erfolgen.

§ 56. Die Mitglieder des Staatsministeriums erhalten für die Dauer ihres Amtes die vom Landtage festzustellenden Bezüge. Solange sie diese Bezüge erhalten, dürfen sie einen Beruf oder eine gewerbsmäßige Tätigkeit nicht ausüben. Ansprüche auf Wartegeld und Hinterbliebenenversorgung werden durch ein Gesetz geregelt.

§ 57. (1) Das Staatsministerium kann jede von der öffentlichen Gewalt im gerichtlichen oder nichtgerichtlichen Verfahren verhängte Strafe im Gnadenwege mildern, umwandeln oder

erlassen, auch vor Verhängung der Strafe das Verfahren gegen Personen, welche das achtzehnte Lebensjahr zur Zeit der Tat nicht vollendet haben, niederschlagen. Eine allgemeine Begnadigung bedarf der Zustimmung des Landtags.

(2) Staatsoberhaupt im Sinne des § 485 der Strafprozeßordnung ist das Staatsministerium.

(3) Das Staatsministerium kann die Befugnis des Abs. 1 Satz 1 zur Begnadigung oder Niederschlagung den Fachministerien überlassen. Begnadigungen bedürfen jedoch der Zustimmung des Staatsministeriums, sofern auf Todesstrafe erkannt ist oder die zu erlassene Strafe mehr als 8 Monate Freiheits- oder 1500 Mark Geldstrafe beträgt.

§ 58. Den Ministerien steht die Bestätigung der Satzungen juristischer Personen des öffentlichen und des bürgerlichen Rechts und die Verleihung der Rechtsfähigkeit an diese zu.

§ 59. (1) Die Ministerien sind zur Verleihung von Titeln, welche nicht zur Amtsbezeichnung dienen, nicht befugt.

(2) Orden werden nicht verliehen. Die Verleihung der Rettungsmedaille bleibt zulässig.

(3) Die Staatsangehörigkeit des Freistaats Mecklenburg-Schwerin schließt die Annahme von Titeln, Adelsbezeichnungen und Orden anderer Staaten aus.

(4) Bereits verliehene Auszeichnungen dürfen weitergeführt werden.

§ 60. Die Staatsbeamten werden vom Staatsministerium ernannt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 61. (1) Das Staatsministerium ist befugt, wenn der Landtag nicht versammelt ist, in dringenden Fällen Polizeigesetze und Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen zu erlassen. Sie sind dem Landtage, sobald er wieder zusammentritt, zur Genehmigung vorzulegen und vom Staatsministerium aufzuheben, wenn die Genehmigung versagt wird.

(2) Das Staatsministerium kann Entfreigung von Vorschriften der Landesgesetze, welche bei dem Inkrafttreten der Verfassung bereits erlassen sind, in einzelnen Fällen besonderer Art erteilen.

(3) Dasselbe gilt von Vorschriften der Satzungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn ein übereinstimmender Antrag der Vertretungskörperschaften oder der Vertretungsorgane der juristischen Personen vorliegt.

(4) Das Staatsministerium kann diese Befugnisse den Fachministerien übertragen.

§ 62. (1) Die Mitglieder des Staatsministeriums sind für ihre Amtsführung dem Landtage verantwortlich.

(2) Der Landtag hat das Recht, sie wegen vorsätzlich oder aus grober Fahrlässigkeit begangener Verletzung der Verfassung oder verfassungsmäßiger Rechte oder wegen

vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführter Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staats förmlich anzuklagen.

(3) Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gestellt und wenigstens drei Tage vor der Beratung auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Anklage kann nur von einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden; sie kann jederzeit vom Landtag mit einfacher Mehrheit zurückgenommen werden.

§ 63. Für die Zwecke der Verwaltung wird das Land in Gemeinden und Gemeindeverbänden eingeteilt.

§ 64. (1) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht die freie Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten zu. Die Vertretungskörperschaften der Gemeinden werden in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl, nach den Grundsätzen des Landtagswahlrechts gewählt. Die Vertretungskörperschaften der Gemeindeverbände und die Vorstände der Gemeinden und Gemeindeverbände werden entweder unmittelbar oder durch Vertretungskörperschaften gewählt.

(2) Die Aufsicht des Staates erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Lauterkeit der Verwaltung und die Grundlagen der Finanzgebarung.

§ 65. Für alle Zweige der Verwaltung ist ein Verwaltungsstreitverfahren einzuführen.

...